



Le design institutionnel public : analyse économique de la réforme de l'administration

Laurent Percebois

► To cite this version:

Laurent Percebois. Le design institutionnel public : analyse économique de la réforme de l'administration. Economies et finances. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2006. Français. NNT : . tel-00145838

HAL Id: tel-00145838

<https://theses.hal.science/tel-00145838>

Submitted on 11 May 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE PARIS I PANTHEON – SORBONNE

Sciences Economiques – Sciences humaines – Sciences Juridiques et politiques

**LE DESIGN INSTITUTIONNEL PUBLIC :
ANALYSE ECONOMIQUE
DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION**

Thèse de doctorat ès Sciences Economiques

(arrêté du 30 mars 1992)

présentée et soutenue publiquement par

Laurent PERCEBOIS

le 13 décembre 2006

Directeur de recherche :

Monsieur Xavier GREFFE, Professeur à l'Université de Paris I Panthéon – Sorbonne.

Composition du jury :

Madame Rona BEATTIE, Professeur à la Glasgow Caledonian University (Écosse).

Monsieur Claude MÉNARD, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Madame Claude PONDAVEN, Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II,
Rapporteur.

Madame Lise ROCHAIX, Professeur à l'Université Paris Dauphine et Membre du Collège de
la Haute Autorité de la Santé, Rapporteur.

Année 2006

« L'université de Paris I Panthéon - Sorbonne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

Remerciements

Je tiens à adresser mes sincères remerciements à mon directeur de thèse, M. Xavier Greffe. Ce travail a bénéficié de façon déterminante de son aide et de ses conseils. Son expérience a été un atout dans les choix de recherche qui ont été faits pour la thèse.

Je remercie aussi les membres du jury pour leurs remarques et critiques. Je suis sincèrement reconnaissant à mes rapporteurs, Mmes Claude Pondaven et Lise Rochaix, ainsi qu'aux autres membres du jury, Mme Rona Beattie et M. Claude Ménard.

Mes remerciements s'adressent aussi à tous les spécialistes de l'administration que j'ai eu la possibilité de rencontrer, notamment à MM. Alain Abecassis (Ministère de l'Education Nationale), André Canas (Caisse Nationale des Monuments Historiques) et Laurent David (Conseil Général de l'Hérault).

Je remercie l'équipe des enseignants et des doctorants du laboratoire MATISSE, et notamment son directeur, M. Jean-Luc Outin, pour sa disponibilité et son aide en particulier au moment des financements pour les colloques. Je remercie aussi l'équipe du laboratoire LAEP, où j'ai disposé d'un cadre de travail qui a su me motiver, et notamment Mme Patricia Vornetti et MM. Pierre Kopp, Jean-Dominique Lafay, François Facchini, ainsi que l'ensemble des doctorants que j'ai été amené à rencontrer dans cette structure, à l'occasion des séminaires ou dans la vie de tous les jours du laboratoire. Les discussions qui nous ont rapprochés ont souvent été fructueuses pour la réalisation de cette thèse. Merci aussi aux autres doctorants de M. Greffe que j'ai pu rencontrer ; la proximité relative de nos sujets de thèse a également contribué à nous faire partager de longs moments à la bibliothèque ou ailleurs. Mais je ne peux pas oublier non plus les doctorants d'autres laboratoires avec lesquels j'ai sympathisé, en particulier ceux des laboratoires du ROSES, de TEAM ou d'EUREQUA, et qui ont souvent été de bon conseil.

Enfin, les membres de ma famille et mes amis de toujours méritent aussi d'être remerciés, à la fois pour leur soutien et leurs encouragements. Si ce travail est arrivé à son terme, c'est également grâce à eux.

INTRODUCTION GENERALE

« Tout chef d'administration cherche à augmenter son importance par l'augmentation du nombre de ses subordonnés. Il ne lui déplaît pas, par conséquent de voir les paperasses s'accumuler, les affaires languir, les solliciteurs et poursuivants entassés dans les anti-chambres. » (Jean-Gustave Courcelle-Seneuil [1872], cité in Grandguillaume [1996], p. 125)

“Advocates of ‘entrepreneurial government’, such as David Osborne and Ted Gaebler in their popular book *Reinventing Government*, want to add even more techniques of proxy administration to those we already have. [...] If that happens, the opportunities for entrepreneurs will expand, but the damage already done to our public sector by proxy administration will get worse.” (Goodsell [1994], p. 89)

De nos jours, la réforme de l'Etat et de ses administrations semble inévitable. A l'heure où la concurrence est mondialisée, la puissance publique doit elle aussi faire la preuve de son efficience, ce qui se traduit notamment par la nécessité de minimiser le coût d'opportunité de la pression fiscale sur les entreprises (Stiglitz [2003]). L'administration doit ainsi promouvoir l'efficacité de ses personnels, un usage des crédits publics en vertu de la performance économique, de même qu'une organisation rationnelle de sa structure institutionnelle. Il faut un Etat efficace, performant, et minimisant les dépenses que l'on pourrait qualifier de « bureaucratiques ». Par exemple, le développement de l'administration électronique en France, avec comme symbole le succès croissant de la déclaration de revenus en ligne, témoigne de la vitalité des réformes et de leur ambition.

On peut imputer les causes de la réforme de l'administration publique à la montée en puissance des arguments néolibéraux (inspirés notamment par Buchanan et Tullock [1962] et Niskanen [1971] et l'analyse du Public Choice, ou encore par Osborne et Gaebler [1992]), et à des revers économiques difficilement surmontés par les gouvernements qui se succèdent depuis le milieu des années 1970. Cette combinaison s'avère un terreau fertile pour légitimer les réformes dites « managériales » de l'administration publique, puisqu'il s'agit de remettre en question les procédures de fonctionnement d'une administration de plus en plus contestée, que ce soit dans la population ou à l'intérieur des partis politiques.

En outre, et puisque cette combinaison de facteurs se retrouve dans la plupart des pays confrontés à la crise économique des années 1970 et à ses conséquences durables, il ne

faudrait pas négliger le fait que les économies en concurrence sont obligées de s'adapter à la nouvelle configuration économique. Si un pays concurrent réforme sa fonction publique pour que l'Etat soit, aux côtés des entreprises, le garant de la performance économique, il serait préjudiciable de prendre le risque de ne rien faire. On peut donc, dans une certaine mesure, ajouter à la combinaison précédente le fait qu'il existe depuis plusieurs décennies une émulation particulièrement marquée entre les pays, et qui motive les réformes. Qui ne réforme pas son administration prend le risque d'entretenir un Etat « trop gros », où certains gaspillages ou mauvaises allocations budgétaires perdurent ; un tel argumentaire est aussi là pour faciliter l'acceptation des réformes.

Le motif principal de justification des réformes est qu'elles doivent contribuer à la croissance économique, via une organisation plus moderne et efficiente de l'Etat ; le cadre institutionnel a une responsabilité nette sur l'efficacité de l'organisation publique, comme c'est le cas pour toutes les organisations (Williamson [2003]). Les réformateurs considèrent qu'il est désormais essentiel de s'inspirer de certaines méthodes issues du management privé pour améliorer le fonctionnement de l'administration publique. La charge de la dette publique doit être la plus faible possible pour l'économie, et les choix de réformes doivent donc être quelquefois drastiques. La recherche de l'efficience prend souvent l'allure d'une analyse comparée entre les pays de l'OCDE (Afonso *et al.* [2005]), ce qui témoigne de l'enjeu imparti à cette problématique.

Avant même les économistes, les écrivains et les artistes se sont emparés de la bureaucratie et de l'administration publique, souvent pour en décrire les travers et les dérives. Et parmi les économistes, on aurait tort de penser que cette étude date de quelques décennies seulement. L'exemple de Courcelle-Seneuil, cité dans l'ouvrage de Grandguillaume [1996], témoigne de ce qu'un économiste du XIX^{ème} siècle classé parmi les libéraux pouvait penser de l'administration publique de son temps.

Il est donc commun, depuis longtemps, de critiquer la machine de l'Etat, en raison de l'étendue croissante qui lui a été dévolue historiquement (Davis [2003]), mais aussi parce qu'il est facile de souligner les traits caractéristiques des comportements des fonctionnaires, vus bien souvent comme isolés de la vie économique « réelle » (voir notamment Hayek [1985/1946] ou Mises [2003/1944]).

Un changement de perspective sur l'administration publique

Parler alors de gestion « rationnelle » et « efficace » n'est pas neutre. Ces qualificatifs sont employés de façon continue depuis le siècle des positivistes pour justifier les réformes du management public, corriger ses imperfections, voire cacher au grand public ses dérives. En évoquant les dérives de l'administration on veut sous-entendre un ensemble de problèmes, du retard dans le traitement des dossiers jusqu'aux cas de corruption, en passant par certains gaspillages budgétaires ou l'incompétence de certains cadres administratifs.

Il était amusant de se moquer des erreurs administratives au XIX^{ème} siècle, même si cette pratique était évidemment ironique et grinçante. Aujourd'hui, l'inefficacité de la gestion publique est dépeinte d'une façon bien plus dramatique par les économistes, preuve de la montée des arguments économiques et financiers, tout au long du siècle dernier, ainsi que de l'importance attribuée au problème de la corruption et à ses conséquences sur la croissance économique (Anderson et Tverdova [2003], Méon et Sekkat [2005]). Ce qui était hier un problème fâcheux et incommodant pour les finances publiques est dorénavant considéré comme un frein à la croissance économique, ce qui se comprend aisément aussi du fait de l'insistance sur les « privilèges » supposés de la fonction publique à une époque où le chômage reste un véritable fléau social. C'est pourquoi il s'agit aussi de changer l'opinion des citoyens à l'égard de l'administration.

Maintenant, il existe dans bon nombre de pays un ministère ou une agence dédiée à la réforme de l'Etat, chargée de pallier ces défauts, considérés désormais sous l'angle du « gaspillage », de la mauvaise « gouvernance » et de « l'inefficience ».

En parallèle à ce changement de perspective, la justification des réformes est bien sûr allée en augmentant, comme pour répondre à un besoin social d'efficacité, y compris dans l'administration publique, pour que l'utilisateur au sens large « en ait pour son argent » (pour reprendre l'expression anglophone *value for money*). Il serait illusoire de croire que cette tendance est vouée à n'être que passagère. Tout porte à croire au contraire que la concurrence économique mondiale et les enjeux sociaux profonds seront autant de vecteurs pour la motiver. Il faut accroître la performance de l'administration (Gersbach et Keil [2005]).

En fait, on peut penser, avec raison, que les réformes du management public témoignent d'un nouveau rapport des usagers et citoyens à l'autorité publique. Il était usuel de représenter l'Etat comme le garant de l'intérêt général, comme l'institution qui, parfois mieux que les agents eux-mêmes, « sait ce qui leur convient ». Cette idée que l'Etat a la capacité de satisfaire les besoins de la population de façon bienveillante est bien souvent altérée aujourd'hui.

Le travail de P.A. Samuelson [1954] semble constituer la référence la plus explicite à la bienveillance de l'Etat et de son administration. Dans cet article, l'auteur développe un modèle où il démontre de façon parcimonieuse et avec une grande clarté de quelle manière un Etat « bienveillant », c'est-à-dire intéressé uniquement par le bien-être de la population, détermine le niveau de fiscalité et celui de l'output public, et ceci à un meilleur niveau que dans le cas où la contribution est fixée par chaque individu.

Mais ce modèle de Samuelson repose largement sur une hypothèse qui reste assez difficile à vérifier en pratique et demeure contestée, celle de savoir si le décideur public est effectivement désintéressé. On peut considérer que la politique keynésienne appliquée dans les Trente Glorieuses dans un grand nombre de pays de l'OCDE s'est fondée implicitement sur cette logique d'un Etat conçu comme bienveillant, donc légitime.

La montée en puissance des arguments économiques s'est faite de façon concomitante à la crise économique des années 1970 et à ses retombées dans les décennies suivantes. Elle s'est couplée de la fin des méthodes « keynésiennes » de politique économique, aujourd'hui moins qu'avant considérées comme une référence pour la gouvernance (Buchanan et Tullock [1962], Fourcade-Gourinchas et Babb [2002]). En outre, la mise en place de l'Europe économique et politique a justifié une convergence des politiques économiques à l'égard des services publics et des administrations (Hugounenq et Ventelou [2002]).

Il semble que la dégradation massive des finances publiques dans la plupart des nations ait justifié une refonte des systèmes administratifs, liée à une concurrence accrue, suivant la logique de l'interdépendance croissante des économies. Avant cette période, l'Etat et l'administration étaient des acteurs, des « intervenants » jugés primordiaux dans la création de richesse ; c'était véritablement une époque propice à « l'interventionnisme » public. Ceci ne signifie pas pour autant qu'il n'y avait pas quelques dérives managériales, ni quelques scandales. Ceci dénote simplement qu'à l'époque on consentait à laisser à l'administration publique des règles de fonctionnement très spécifiques et éloignées du monde de l'entreprise. Les « biais bureaucratiques », selon l'expression consacrée aujourd'hui, étaient un problème, mais ne semblaient pas être une véritable contrainte dirimante sur l'économie, dans la mesure où la croissance était encore importante pendant les Trente Glorieuses chères à Jean Fourastié.

A partir du moment où la situation générale des économies a connu des revers, il devenait de plus en plus inconcevable de laisser l'appareil administratif commettre des gaspillages ou faire mauvais usage des crédits budgétaires. Les réformateurs de l'administration publique ont alors présenté les changements en indiquant qu'on ne pouvait faire autrement que de

demander des efforts à l'administration et à ses employés pour sauvegarder la légitimité du consentement des citoyens et usagers à la fiscalité.

L'apport de la science économique pour l'étude des réformes administratives

L'économiste offre une approche intéressante et nécessaire des réformes administratives. Dans ce travail, il sera question de l'historique de l'analyse économique de la bureaucratie publique, puis des développements récents analysés au prisme des concepts économiques.

L'usage de la notion de « fonction d'utilité » permet de mesurer les conséquences des objectifs assignés à chaque entité institutionnelle sujette à la réforme, en termes de production de services administratifs ; en outre, ceci rend possible l'examen du potentiel plus ou moins étendu de coopérations entre différents services administratifs. Certes, on ne peut parfaitement assimiler les institutions à des agents économiques « rationnels » et « individualisés ». Néanmoins, cette méthode rend effective l'étude modélisée des effets prévisibles des réformes institutionnelles. Bien entendu, quand il s'agit de considérer les comportements plus ou moins opportunistes ou loyaux des fonctionnaires, au moment de mettre en œuvre la rémunération incitative dans la fonction publique, l'emploi de la fonction d'utilité est évidemment judicieux, pour les mêmes raisons.

Le recours au champ de l'économie de l'information et des contrats permet, par ailleurs, de formaliser les relations présentes au sein de toute hiérarchie administrative, et ceci de plusieurs manières (Salanié [1994]).

Ainsi, évoquer l'asymétrie informationnelle rend possible la prise en compte de l'inégalité entre un agent administratif et sa tutelle ou son supérieur : l'agent est mieux informé que son supérieur sur les conditions de son activité, et il peut mettre à profit cette asymétrie pour imputer aux « circonstances » un mauvais résultat, ou pour s'attribuer un bon résultat alors que ce sont des conditions heureuses qui peuvent le favoriser et non l'agent lui-même. Il est donc crucial pour la hiérarchie de compenser cette asymétrie sur l'information, ce qui sera fait par le recours à la technique du contrôle (ou « supervision »), par la possibilité d'accorder à l'agent une « rente informationnelle » pour qu'il accepte de partager certaines informations, ou par la mise en œuvre d'indicateurs de performance. On pourrait parler de « théorie principal agent » si toutefois la méthode employée ici faisait véritablement appel à l'ensemble des techniques utilisées par cette méthode (Laffont et Tirole [1993]) ; dans la mesure où l'on omettra ici de faire appel aux deux contraintes fondamentales de cette analyse (contrainte de

« participation » et « d'incitation »), l'analyse présentée dans ces lignes sera plus simple et ira à l'essentiel, c'est-à-dire à la mise en exergue des liens entre tutelle et agent dans un contexte d'asymétries d'information.

Il existe des risques pesant sur l'efficacité de l'organisation, et liés à cette asymétrie informationnelle. On parle ainsi de « risque moral » pour désigner un comportement opportuniste de l'agent, et qui ne serait pas décelable directement par la tutelle. Pour le neutraliser, il faut recourir par exemple au contrôle et à la rémunération incitative des agents, en leur donnant un bonus pour les enjoindre à rester loyaux envers l'organisation, ou encore pour les récompenser de faire preuve d'efficacité alors qu'ils pourraient être opportunistes. On parle aussi du phénomène complémentaire, à savoir la « sélection adverse » (ou « antisélection »), qui correspond à un problème « en amont » de celui du risque moral, et porte sur le recrutement des agents : face à un manque relatif d'informations sur la qualité et la performance des agents au moment d'envisager un recrutement, la tutelle doit mettre en place des techniques pour inférer ces informations. Il s'agit de recruter des agents motivés pour mener à bien l'objectif de performance, et non des agents qui ne seront pas prêts à s'accorder avec cette exigence. Le risque issu de la sélection adverse est, par conséquent, de recruter des agents qui ne conviennent pas à l'organisation, en raison de leurs motivations. L'intérêt d'une approche économique est précisément de considérer ces questions de risque moral et de sélection adverse, en posant le débat sur l'efficacité de la responsabilisation des agents via la rémunération liée à la performance (RLP), ou encore sur les meilleures méthodes de recrutement par concours ou entretiens d'embauche. Ces problématiques alimentent justement les réflexions sur la réforme de l'Etat, et c'est bien ce qui fonde quelques aspects de la légitimité des économistes pour en débattre. Les citoyens doivent pouvoir bénéficier de services administratifs à la fois efficaces et répondant à un besoin social, à l'intérêt général. Et les techniques économiques comme la RLP sont là pour en être garantes, au côté de la règle de droit ou des apports des sociologues.

L'examen du caractère opportun de la réorganisation administrative, qu'il s'agisse de la décentralisation ou simplement des choix de fusion ou de séparation d'organisations administratives, peut aussi se faire grâce aux méthodes des économistes, en y gagnant une valeur ajoutée. La notion de « subsidiarité » est ainsi entendue comme la nécessité de confier la gestion d'une activité administrative à l'autorité la plus proche possible des citoyens, sous la contrainte que cette autorité soit suffisamment compétente pour mener à bien cette tâche (voir notamment Greffe [2005]). L'Union Européenne fonctionne sur la base de ce principe,

qui doit aussi régir les choix sur la décentralisation optimale du point de vue de l'économiste. Au niveau des choix organisationnels élaborés par les administrations, l'accent mis sur les notions « d'économies d'envergure » (diversification de la gamme d'activités et de services produits par un service) et « d'économies d'échelle » (augmentation de la taille de l'entreprise pour amortir les coûts fixes) peut aider à la prise de décision. Le recours à ces problématiques économiques se révèle fructueux dans un grand nombre de situations de réforme.

La méthode économique prouve aussi son intérêt à la lumière de l'apport conceptuel fourni par la théorie des jeux. Cette dernière rend possible l'analyse des choix individuels ou institutionnels. La mise en application de la rémunération liée à la performance se conçoit notamment grâce à cet outil. Les conditions d'interaction entre services administratifs peuvent aussi être abordées à l'aide de la théorie des jeux, formalisant donc les liens unissant des services qui doivent se coordonner à certaines occasions. L'intérêt des configurations institutionnelles stratégiques de Nash (absence de coordination), Stackelberg (asymétrie décisionnelle), de semi-consolidation (coordination mais absence de fusion institutionnelle) et consolidation (fusion des services), est de satisfaire une exigence de conceptualisation utile à la prévision des effets possibles des réformes. Il ne faudrait donc pas négliger l'apport d'un tel outil, qu'il sera intéressant de mettre en œuvre dans ce travail.

La mise en évidence des résultats statistiques fera appel à des techniques statistiques appliquées à l'analyse économique (Pupion et Pupion [1998]). Ces résultats visent à corroborer les explications économiques des réformes et des choix institutionnels dans l'administration, au moyen d'une étude comparée des changements entrepris dans les pays de l'OCDE. La complémentarité entre les concepts économiques précédents et les choix empiriques de réforme apparaîtra à l'aune de cette analyse statistique.

Quel choix pour les réformes actuelles ?

Une fois décidée la réforme, quelle doit en être la forme ? Comment organiser les changements ? Face à ces interrogations, le réformateur a tout d'abord deux solutions.

La première peut l'amener à supposer que l'administration publique ne souffre aucune comparaison avec nulle autre organisation ; dans ces circonstances, il est bien sûr impossible de transposer les méthodes éprouvées ailleurs, et le réformateur doit alors envisager les réformes en innovant *ex nihilo*.

La seconde solution, aujourd'hui la plus pratiquée, consiste à postuler que l'administration obéit, ou peut obéir, à des règles de management transposées d'autres modes d'organisation. Or, quelle organisation est censée être la plus efficace et rationnelle dans sa gestion, si ce n'est l'entreprise privée (Osborne et Gaebler [1992], Bartoli [2005]) ? Il en va, en effet, de sa survie pure et simple. Une entreprise inefficace et gérée de façon inconsidérée va voir ses coûts de production croître, et ceci risque de réduire ses débouchés, du fait d'une moindre compétitivité sur les prix. Mais la compétitivité « hors prix », celle qui dépend de la qualité de ses produits, de ses innovations, de son image de marque, peut aussi pâtir d'une gestion négligente. Une telle entreprise ne sera pas pérenne, et l'impératif de survie doit agir comme l'aiguillon qui motive la recherche de performance, d'efficacité, et de gestion rationnelle. Les réformateurs du management public, non sans omettre de se poser la question du caractère idoine ou non de la transposition des normes de management d'entreprise, se tournent donc logiquement vers les méthodes de l'entreprise, pour y chercher des solutions aux dérives de l'administration publique. Cette seconde solution est donc la plus suivie aujourd'hui, et l'on qualifie de « Nouvelle Gestion Publique » (NGP) le corpus de méthodes visant à utiliser de « bonnes pratiques » de l'entreprise dans le management public.

Une approche économique de phénomènes traditionnellement dévolus au droit

Les réformes, qui suivent aujourd'hui principalement l'approche de la NGP, devront donc modifier le cadre institutionnel dans lequel évolue l'administration publique. Ce cadre n'est d'ailleurs pas seulement économique, il est aussi juridique, et ce point mérite que l'on s'y attarde quelque peu.

En effet, les économistes critiques de l'administration « traditionnelle » sont en général majoritaires, et ceci avant tout parce que l'administration à l'origine ne parle pas le langage de l'économie, mais plutôt celui du droit (Modeen [2004], Salon et Savignac [2002]). Elle a été historiquement élaborée en suivant des règles juridiques, une codification précise dont l'objectif n'était pas purement économique. Le législateur a formulé le droit administratif de manière à ordonner aussi bien que possible le fonctionnement des administrations publiques, et en suivant un objectif qui n'est pas nécessairement antagonique de l'efficacité économique, mais pas nécessairement congruent non plus : cet objectif, c'est sans doute le formalisme juridique lui-même, et le respect de la règle de droit pour faire de l'administration l'instrument du pouvoir, son bras armé. L'efficacité économique, entendue implicitement sous

l'angle financier, n'est pas incluse de manière directe dans cette définition juridique des buts de l'administration.

Pour cette raison, à mesure que les économistes ont voulu apporter leur contribution à ce domaine d'étude qu'est l'administration publique, ils se sont heurtés aux logiques purement, ou du moins essentiellement juridiques qui la régissaient, ce qui a aussi conduit à dire que l'administration était inefficace, sous l'angle économique.

Bien souvent, et pour la raison précédente, les économistes ont eu un *a priori* négatif sur la gouvernance administrative, écartée par nature de la recherche du profit monétaire, du moins initialement, ou même éloignée d'une vision un peu « élaborée » de l'équilibre général en liaison avec des éléments tels que l'emploi et le niveau de vie. Les études économiques ont alors appliqué des méthodes et raisonnements économiques à une matière qui n'était pas essentiellement économique au départ. On comprend alors aisément qu'ils aient trouvé des défauts à une structure qu'ils n'avaient pas contribué à ériger, si ce n'est de façon assez marginale.

Outre ces remarques sur le cadre juridique, il faut également considérer que le cadre économique des administrations « traditionnelles » est souvent l'objet de critiques.

Critiques des principes économiques régissant l'administration « traditionnelle »

En premier lieu, l'administration est financée par un budget voté à l'occasion de la loi de finances au Parlement, à l'automne de chaque année. Avant la réforme de la loi organique de 2001, sur laquelle on reviendra, les budgets étaient attribués selon une logique dite « par nature » ; il s'agissait de confier à chaque ministère des crédits alloués à un type particulier de dépenses, sans tenir compte d'objectifs ou de programmes économiques d'ensemble. Certes, depuis toujours, le contrôle du fonctionnement de l'administration a existé, mais il prenait seulement la forme d'un audit sur les dépenses et sur le décaissement, et se consacrait peu à l'examen de l'effet de ces dépenses publiques. La perspective est différente désormais, comme on le verra.

En second lieu, le financement des administrations est très largement « hors marché », c'est-à-dire que ses crédits sont financés très majoritairement par l'impôt. Ce mode de financement est très critiqué aujourd'hui, d'autant plus que la taille de l'Etat a augmenté de façon tendancielle depuis des décennies, pour se stabiliser ou même un peu décroître à la fin du

XXème siècle. Il s'agit par conséquent de responsabiliser les administrations dans leur usage des deniers publics, car la fiscalité n'incite pas aussi facilement à l'utilisation équilibrée des ressources budgétaires que si l'administration était soumise de façon stricte à la loi du marché.

En troisième lieu, il est aussi nécessaire de modifier la gestion des personnels administratifs car les fonctionnaires profiteraient de statuts ou de « privilèges » (pour employer un terme souvent utilisé et rarement avec discernement) qui ne conviennent plus au contexte économique et social du siècle naissant. Plusieurs aspects de la gestion publique justifieraient des réformes, selon les critiques du fonctionnement traditionnel de la gestion des ressources humaines (Galy [2005]). Du fait de l'ampleur des réformes portant sur la gestion des ressources humaines du secteur public, des explications s'imposent ici.

Sur le recrutement des fonctionnaires, les règles suivies seraient inefficaces et peu enclines à favoriser l'efficacité ou la performance des agents. Et il est vrai que le recrutement des fonctionnaires, par la voie usuelle du concours, mode unifié de l'intégration au corps de la fonction publique, ne peut conduire à des résultats satisfaisants en termes de performance. Pour certains, ainsi que le relève Chevallier [2002], le concours permet seulement de recruter des individus compétents...pour passer des concours. Rien ne permettrait de présager de la compétence pratique des agents, une fois franchie l'étape indispensable de l'examen théorique.

Sur la rémunération des fonctionnaires, les schémas suivis traditionnellement, bien que simplificateurs et porteurs d'une harmonisation utile à certains égards, ne peuvent plus convenir à l'objectif de recherche de performance. D'ordinaire, les agents publics sont payés en vertu d'un mécanisme ordonné de grades et échelons, résumé par le terme de « grille hiérarchique », qui définit précisément ce qui revient à chaque agent, sans mentionner qu'il existe aussi des primes ponctuelles. Pour les réformateurs, à l'heure où il s'agit de prôner l'efficacité de l'organisation et de ses agents, il n'est plus convenable de gérer de cette manière les salariés des administrations.

En fait, il faudrait réformer la gestion des compétences dans la fonction publique, car elle ne serait pas adaptée aux exigences actuelles de performance et aux missions d'intérêt général selon les réformateurs.

Les voies à suivre pour les réformes du management public sont, par conséquent, multiples et il faut les envisager point par point. Puisque la majorité des auteurs est convaincue que la réforme doit emprunter certains éléments qui font fonctionner l'entreprise, il faut ainsi « importer » certaines méthodes de management issues de l'entreprise, c'est-à-dire qu'il faut

s'inspirer des méthodes de l'approche de NGP, par exemple dans le cadre de l'usage des indicateurs de performance (Poli [2003]).

Les réformes de la NGP

Ainsi, globalement, les réformes axées sur la refonte ou les améliorations de la gestion des ressources humaines portent sur des thèmes liés à la notion de performance, et sont inspirées bien souvent des discours habituels dans l'entreprise. Le problème est alors de savoir si cet argumentaire est voué à perdurer dans le temps ou s'il ne s'agit que d'un effet de mode du management public.

Quand on se penche sur l'historique des réformes de NGP, il apparaît que ce mouvement autour des valeurs de « performance » ou « d'efficacité » perdure au moins depuis Osborne et Gaebler [1992], voire même depuis l'ouvrage de Peters et Waterman intitulé *In search of excellence* dans les années 1980.

Cet horizon de la performance comme la fin et le commencement de toute chose dans le management public est-il indépassable ? A cette question difficile, on serait tenté de répondre non, car une réforme en chasse toujours une autre, selon un processus évolutionniste (Witt [2003]). Mais, en disant cela, il est plus ardu de prévoir quel sera alors le futur slogan ou mot d'ordre des réformes de la gestion publique post-« Nouvelle Gestion Publique ». Il paraît, en effet, difficile de renier l'ambition de la performance ou de l'efficacité individuelle ou collective. La citation de Goodsell [1994] placée en exergue est là pour souligner un certain nombre de limites de la NGP. On peut cependant penser que cette démarche ne devrait pas disparaître, mais passer au second plan, par rapport à une attention toujours plus forte portée sur les conditions de travail individuelles de chaque fonctionnaire, à l'avenir. De la même façon que le management d'entreprise s'est historiquement orienté en direction d'une différenciation accrue des consommateurs, on peut croire que la gestion publique, par-delà une différenciation accrue des usagers, va procéder aussi à une différenciation accrue des conditions de travail pour chacun de ses agents. Ce processus semble déjà en cours avec la rémunération liée à la performance (RLP), mais il est voué semble-t-il à s'intensifier, pour ne pas se réduire uniquement à des questions de rémunération. Ce schéma semble d'ailleurs commencer à se développer, dans un nouveau domaine des réformes, constitué par les mesures prises pour l'administration électronique ; ainsi, en France, dans le cadre du programme ADministration ELEctronique (ADELE), les fonctionnaires vont bientôt avoir

accès à un site personnalisé pour régler des problèmes liés à leur activité, comme par exemple leur traitement.

Au vu de l'ensemble de réformes destinées aux personnels de la fonction publique, peut-on alors dire que les réformes de la NGP vont dans le sens ou à l'encontre de l'intérêt des fonctionnaires ? Deux optiques s'opposent ici, une fois encore.

Pour certains, qui se qualifieront volontiers « d'optimistes » ou encore de « modernistes », les réformes vont dans le sens d'une amélioration des conditions de travail dans l'administration (Holzer et Yang [2004]). Echapper à la tendance bureaucratique usuelle des administrations traditionnelles, c'est bien ce que permettraient de faire les réformes. En même temps, il serait logique que les contribuables disposent de meilleurs services publics, à une époque où le coût d'opportunité des deniers publics semble croître rapidement, entretenu qu'il est par une crise persistante ou une croissance en demi-teinte par rapport au décollage des économies du Sud-Est asiatique. L'effort doit donc être commun, et les fonctionnaires devraient être plus flexibles, ce qui leur offrirait aussi des contreparties bénéfiques (du moins pour ceux qui jouent le jeu de la recherche de performance). Il faudrait une fonction publique réduite, mais de meilleure qualité impliquant que le niveau moyen de qualifications croisse à l'issue des réformes en cours, et que les agents les plus motivés soient récompensés de leurs efforts. Quant aux autres ils recevraient une juste pénalisation de leur comportement opportuniste, qui n'apparaît plus guère acceptable aujourd'hui aux yeux de bon nombre. La question de la taille optimale de l'Etat continue d'être importante au moment des choix de réforme (Hasnas [2003], Heitger [2002]).

Pour d'autres, les réformes portant sur l'administration ou la sphère d'influence publique ne sont pas exemptes de critiques (Ormond et Löffler [1998], Rodrik [1997]). Toutefois, il semble que la tendance à l'e-administration, par exemple, réponde véritablement à un progrès social. Le but des réformes est principalement financier selon certains et il s'agit de réduire la place de l'Etat, à travers les dépenses publiques, le déficit ou la dette, surtout pour limiter la fiscalité (Oszlak [2003]). La logique sous-jacente aux réformes serait donc que l'Etat ne pèse plus autant qu'auparavant sur le PIB. Pourtant, on le verra, les pays qui appliquent le plus les réformes sont anglo-saxons ou scandinaves, et se caractérisent donc par une place très différente dévolue à l'interventionnisme public.

Pour tenter de réconcilier ces deux vues, qui détiennent certainement chacune une part de la vérité, on pourrait penser que les réformes paraissent s'imposer au cadre actuel de

mondialisation. Dans un contexte de concurrence internationale forte, même les Etats doivent entrer en concurrence sur le plan de l'efficacité, pour devenir un partenaire à l'essor des entreprises nationales. Pour autant, il semble abusif de penser que la mission de l'Etat soit simplement d'obéir à des logiques d'efficacité empruntées à l'entreprise, comme ses missions sociales peuvent en témoigner (mais même ce dernier argument pourra être sujet à débat, preuve qu'un consensus sur les réformes est bien délicat).

Les réformes suivent plusieurs axes que l'on doit définir maintenant.

Réformer le cadre budgétaire au moyen de la loi organique de 2001

Tout d'abord, il conviendrait pour certains de réformer certains aspects du cadre juridique de la fonction publique, vu souvent comme dérogatoire et peu à propos pour promouvoir une logique d'efficience (Camby [2002]). Il faudrait réformer le cadre budgétaire du financement de l'Etat. C'est ce qui s'est passé avec la Loi Organique de 2001 relative aux Lois de Finances (LOLF). Elle institue une nouvelle architecture budgétaire, censée accroître pour le citoyen la contrepartie de l'impôt sous forme de « services publics » ; elle constitue une réforme inspirée par les exemples anglo-saxons du « Planning Programming Budgeting System » (PPBS) et du « Zero-Based Budgeting » (ZBB). Puisque la fiscalité grève les revenus des citoyens, à des degrés divers (on ne rentrera pas ici dans la logique des différents modes de financement), l'administration doit, pour un même budget, faire « davantage », ce qui revient à faire « aussi bien » avec moins de crédits. Quelques auteurs critiquent par ailleurs l'idée qu'il serait possible de « faire plus » avec « moins » de crédits, mais on entre ici dans la querelle des concepts et dans des débats interminables (Goodsell [1994], Mallet [2005]). La loi organique de 2001 met en place deux nouveaux outils de gestion budgétaire, à savoir la « mission » et le « programme » budgétaires. Pour résumer, la première se réfère à un objectif économique commun à plusieurs ministères, alors que le second correspond à un objectif spécifique à un seul ministère. Depuis le vote de la loi de finances pour l'année budgétaire 2006, à l'automne 2005, les budgets en France suivent officiellement cette nouvelle architecture budgétaire, ce qui est censé clarifier pour le parlementaire, autant que pour le contribuable ou l'utilisateur concernés, l'utilisation des fonds à disposition de l'Etat. Ici, l'ambition de la performance de l'administration se double d'une composante éthique, liée à la transparence administrative.

Réformer la gestion des ressources humaines via le mode de recrutement

Réorganiser la gestion des ressources humaines est aussi une voie clé des réformes. A ce sujet, il s'agit de dissocier les méthodes de réforme portant sur les recrutements de celles qui prônent de nouvelles méthodes de rémunération.

Le recrutement par concours ne serait pas optimal d'un point de vue opérationnel, une fois l'agent intégré à la fonction publique. C'est pourquoi les réformes favorisent au contraire des recrutements qui accordent une place plus grande aux entretiens en vigueur dans l'entreprise, et d'une façon générale renforcent l'importance des compétences provenant de l'expérience des agents (OCDE [2004c]). C'est aussi ce que l'on qualifie de préférence pour un système « d'emploi » plutôt que « de carrière » dans la fonction publique. Sur le modèle de l'entreprise, pour éviter de recruter des agents par concours qui se révèlent peu impliqués dans leur travail ou peu efficaces, il faudrait utiliser des méthodes éprouvées dans l'entreprise, en flexibilisant davantage les recrutements, et en particulier via des embauches à durée déterminée qui seraient plus généralisées qu'aujourd'hui. De même, on devrait permettre des aménagements favorisant l'accès à la fonction publique d'agents issus de l'entreprise et tentés par une expérience, même temporaire, dans l'administration, au motif que ceci faciliterait les transferts de compétences en direction du secteur public. Reste que ces choix de réformes managériales sont aujourd'hui l'objet de vifs débats à l'intérieur et en dehors de la sphère académique, et notamment face à l'opposition assez nette en général des syndicats de la fonction publique.

Ces réformes ne font rien moins que de contester l'héritage du statut de la fonction publique, qui accorde un certain nombre de prérogatives et de droits acquis aux fonctionnaires. A cet argument, les auteurs favorables aux réformes (souvent qualifiés de « libéraux » ou de « conservateurs ») rétorquent que les partisans de l'ancien système sont les véritables conservateurs dans cette affaire, puisqu'ils ne consentent pas à faire quelques concessions pour le bien de l'administration et son renouveau (Galy [2005]). En conséquence, des oppositions tranchées entre les participants au débat sur le recrutement se font jour.

Réformer la gestion des ressources humaines via la rémunération à la performance

La réforme de la gestion des ressources humaines affecte avec la même vigueur la question des rémunérations.

Rompre avec le système unifié des grilles salariales hiérarchiques constitue pour certains une attaque en règle des principes fondant le bon fonctionnement de l'administration, sa cohésion et même sa légitimité démocratique (Trosa [2004]). Les promoteurs des réformes visent à renforcer la motivation individuelle des fonctionnaires, en généralisant la méthode des rémunérations incitatives. Un agent ne serait plus exclusivement payé en vertu de son grade et de son échelon, car une telle pratique s'avèrerait nuisible à l'effort, un agent compétent et appliqué n'ayant aucun supplément monétaire sur un agent moins motivé (dans certaines limites, faut-il le préciser). Même si l'esprit des réformes sur la rémunération à la performance est commun, les choix nationaux restent, en outre, encore assez différents (Lucifora et Meurs [2004]).

En fait, renforcer ces mécanismes incitatifs suppose aussi d'améliorer les contrôles sur l'efficacité des agents publics. C'est parce que les agents ont fait la preuve de leur motivation et de leur performance que leur hiérarchie consent à leur donner un supplément de revenu (Delfgaauw et Dur [2004]). Pourtant, une telle méthode ne va pas sans inconvénients. En effet, on accuse cette méthode de ne pas reposer toujours sur des éléments vérifiables comme preuve de performance. Ainsi, si l'on applique cette méthode aux enseignants, est-il possible de trouver un indicateur adéquat de la performance, qui soit strictement influencé par le travail d'un professeur (Larré et Plassard [2005]) ? On considère aussi que ce système de rémunération pourrait donner trop d'importance aux bonus incitatifs au détriment de l'intérêt de l'activité en soi, ce qui est qualifié « d'effet d'éviction », et constitue une limite supplémentaire de la rémunération incitative (Edickinson et Villeval [2004], Frey et Osterloh [2005]).

En outre, ce mécanisme de rémunération incitative, s'il est censé accroître l'efficacité par le biais d'un « aiguillon » poussant à la performance, rompt avec l'unité au moins théorique des traitements sur la base des grilles salariales. C'est alors vers un traditionnel dilemme entre efficacité et équité que l'on s'oriente.

Il existe, de plus, un autre problème concernant les schémas de rémunération incitative. Les rémunérations à la performance doivent-elles être adressées à des individus ou à des groupes d'individus (au sein d'un service administratif ou d'un groupe de travail) ? En fait, il semble que l'intérêt de primes individuelles soit de renforcer la pression individuelle en direction de la performance, mais cette solution est-elle vraiment envisageable dans la pratique ? En effet, les agents administratifs opèrent rarement seuls dans le cadre de leur activité, ce qui pourrait renforcer l'idée que seules des incitations de groupe seraient abordables pour une hiérarchie administrative (mais alors, il n'est pas toujours facile d'identifier ce qui revient à un agent

plutôt qu'à un autre). En pratique, la mise en œuvre de primes individuelles est assez développée, mais il semble que l'on s'oriente de plus en plus vers des incitations communes à un groupe de travail, ou à une petite unité administrative (Emery [2004]). Le groupe qui a rempli les objectifs qui lui avaient été assignés peut ainsi se voir doter d'un supplément de budget, ou disposer d'avantages en nature spécifiques en guise de rémunération.

Pourtant, il serait faux de croire que la rémunération incitative, c'est-à-dire les primes ou bonus accordés à des individus ou à des groupes, serait autre chose que marginale dans la rémunération totale des agents. Il semble que la volonté des réformateurs soit de canaliser et de renforcer la motivation des personnels, et non de les rendre « créanciers résiduels » du résultat de leur activité (au sens défini par Milgrom et Roberts [1992]). La rémunération incitative est là pour responsabiliser les agents publics, les rendre *accountable*, pour utiliser le terme anglophone incontournable dans la littérature économique. Elle ne doit pas nuire à l'esprit de corps, qui reste l'esprit d'équipe de l'administration, par le jeu de considérations uniquement financières. Ceci a d'autant plus d'importance que certains auteurs ont montré que les fonctionnaires se distinguent souvent des autres agents économiques par l'attachement à certaines valeurs spécifiques à la fonction publique (la notion de service public, l'intérêt général, etc.) et qu'ils ne se laissent pas grandement influencer par des questions uniquement liées au traitement (Grandguillaume [1996]). Le réformateur qui omettrait cette caractéristique témoignerait probablement d'une certaine naïveté, un défaut certes gênant de la part d'un spécialiste du management.

Réformer en innovant sur l'offre de services publics via l'administration électronique

Au-delà des réformes portant sur la Gestion des Ressources Humaines (GRH) publique, il existe un autre domaine fertile en réformes aujourd'hui. Il s'agit de celui de l'administration électronique (e-administration). Pour simplifier, car ceci sera l'objet de développements assez longs dans le corps de ce travail, l'administration électronique regroupe l'ensemble des nouvelles méthodes utilisées par l'administration publique pour communiquer avec ses agents, mais elle est surtout destinée aux usagers, qu'il s'agisse de particuliers, ou encore d'entreprises, etc. L'e-administration constitue certainement un changement majeur dans les relations quotidiennes des individus et institutions avec le partenaire incontournable qu'est l'administration publique (Jubert *et al.* [2005]).

L'e-administration est véritablement et au sens strict une nouvelle forme d'offre de services administratifs. On connaissait jusqu'à présent l'offre via le guichet (qui a une réalité

physique), mais depuis quelques décennies, avec le développement des technologies comme le Minitel en France (qui correspond à la technologie Videotex ailleurs), et surtout avec Internet depuis son essor il y a dix ans environ, l'administration électronique devient une réalité (en particulier avec le programme ADELE, en France). Les agents qui doivent obtenir une information ou procéder à n'importe quelle sorte de démarches peuvent assez simplement s'adresser à un serveur et réaliser ces opérations.

La conséquence des réformes de l'e-administration, communes à un grand nombre de pays, est que l'on s'attend à une réduction des postes de guichet, auxquels se substitueront des postes liés à des activités informatiques, sans toutefois que les suppressions d'emploi ne soient compensées. Et c'est ici encore que l'on observe un arbitrage entre les avantages et inconvénients de l'e-administration.

Concernant ses avantages, l'e-administration est une petite révolution dans un domaine qui a été longtemps vu comme peu réactif, voire coupé des évolutions. L'administration semblait isolée des grands changements technologiques, or c'est précisément elle qui profite de ces changements. En outre, et même si les projets liés à l'e-administration sont en général très coûteux et amortissables uniquement à long terme, les économies en termes d'emplois dégagés pèsent en faveur de ces réformes. L'allègement en emplois pour l'administration est vu comme bénéfique, ainsi qu'un consensus semble le démontrer au sein d'une certaine « élite » politique, académique, ou administrative même.

Concernant les inconvénients de l'e-administration, principalement donc en matière d'emploi, on peut avancer qu'elle s'accompagnera sans doute de pertes d'emplois dans le secteur public. On peut donc critiquer sous cet angle la technologie, qui serait détournée d'une démarche d'amélioration du bien-être collectif au profit d'une volonté de réductions d'emplois dans la fonction publique. Il est clair que l'e-administration est un outil prôné pour réduire des postes peu qualifiés dans la fonction publique et pour y substituer des emplois plus qualifiés. Derrière cette problématique, on peut identifier aussi un thème qui reste sujet à controverse, celui du caractère sélectif ou non du recrutement dans la fonction publique. Réduire l'emploi peu qualifié serait un moyen d'améliorer la « qualification moyenne » des personnels de l'administratifs, ce que l'on pourrait voir comme un « recrutement sélectif » en faveur de la performance ou même comme une forme d'élitisme.

Cet arbitrage sur l'e-administration ne touche pas exclusivement la France, comme on le verra. Mais il sera crucial de constater que cette réforme, tout comme celles portant sur le recrutement ou la Rémunération liée à la performance (RLP), visent à flexibiliser l'offre d'output administratif ainsi que les conditions de travail des fonctionnaires. C'est l'idée selon

laquelle les agents publics doivent s'adapter au progrès, mais aussi aux conditions plus flexibles (certains diront « détériorées ») sur le secteur privé, pour poursuivre leur activité et pour justifier leur traitement.

Réformer l'agencement institutionnel au sein de l'administration

Les réformes ne portent pas exclusivement sur les domaines de la GRH ou de l'administration. On peut aussi penser qu'elles se réfèrent à une perspective plus globale de réorganisation ou encore de design institutionnel, notamment en ce qui concerne les modes d'interaction entre les administrations pour la réalisation des missions de service public (Alexander [2002], Greffe [2003]). C'est ainsi que l'on peut concevoir les réformes portant sur la décentralisation ou la déconcentration de l'offre de services publics, mais aussi d'une façon plus générale les réformes modifiant les relations entre différentes institutions administratives. Une modélisation économique s'avère ici intéressante.

Les objectifs de performance assignés à l'administration publique doivent aussi prévaloir au moment de décider si une activité administrative donnée doit être dévolue à une autorité décentralisée. La décentralisation constitue une décision politique, car elle implique un transfert de compétences à une autorité inférieure, mais aussi un choix économique, car elle suppose que la gestion décentralisée doit améliorer (du moins sur un plan normatif) la gestion publique parce que la nouvelle institution compétente serait plus à même de remplir telle tâche à partir d'un budget décentralisé du fait de sa proximité avec la juridiction concernée.

En fait, les considérations économiques ne sont peut-être pas suffisamment accentuées quand on parle de ces réformes. Certes, on ne peut nier que les changements constituent un rapprochement de l'administration en direction de l'utilisateur et du contribuable. Mais il semble qu'il existe aussi des justifications techniques, économiques, aux choix entre décentralisation et centralisation. Ainsi le design institutionnel public fait-il appel à des variables comme les économies d'échelle ou d'envergure pour estimer si les coûts de production du service public peuvent requérir une gestion décentralisée ou non (Greffe [2005], Volden [2002a]). Une telle problématique sera notamment évoquée dans le corps de ce travail. Par exemple, le transfert au département de la gestion du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et du nouveau dispositif du Revenu Minimum d'Activité (RMA) en 2004 constitue une décentralisation fondée sur l'idée que les coûts de gestion seront peut-être plus limités pour le département et que ce dernier dispose d'une expertise économique plus étendue que l'Etat central dans le domaine de l'insertion et de l'emploi. Le cas des Centres de Responsabilité Administrative (CRA), une

innovation du gouvernement de Michel Rocard, et mise en place en 1988-1989, témoigne de l'importance reconnue depuis cette époque aux questions de gestion et de performance économique au sein de l'administration, en organisant les administrations publiques en centres de coûts et en centres de profits. La réflexion sur l'organisation administrative optimale sera aussi appliquée aux cas de la réforme institutionnelle au sein du ministère de la Culture, ainsi que dans l'étude du fonctionnement du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

De façon plus générale, les relations et interactions entre différentes administrations doivent être considérées avec attention (Ting [2002]). On a déjà évoqué la logique de performance qui préside à la loi organique de 2001, et l'on a pu signaler que l'on raisonnait en « missions » et « programmes ». En réalité, et non plus à l'échelle de l'Etat mais à celle des petites structures qui le composent, la réforme modifie le cadre d'interaction entre administrations. Ainsi, on peut estimer que bien souvent la fourniture d'un bien ou d'un service rendu par l'administration dépend de l'association judicieuse des efforts de plusieurs services administratifs. C'est l'optique du terme de « mission » défini par la LOLF. Mais chaque service a toutefois un certain nombre d'activités qui lui sont propres. Il doit donc y avoir une certaine concordance dans les différentes offres de service public.

Voici l'une des problématiques centrales pour l'étude économique des administrations publiques et celle de leur design institutionnel. Deux services administratifs peuvent produire de façon plus ou moins concertée, organisée, le bien administratif qui leur a été attribué en commun. Différentes structures d'interaction possibles doivent alors être identifiées, ce qui est fait au moyen d'un modèle en considérant deux services ayant une mission commune et chacun un programme distinct à effectuer.

- Les services sont maintenus dans une certaine indépendance institutionnelle, leur autorité commune leur ayant signifié qu'ils doivent continuer de produire leur service « spécifique », tout en faisant en sorte de coproduire un troisième output administratif, sans coordination véritable. Le risque est alors, dans cette configuration de « spécialisation » ou encore de « séparation institutionnelle » que le bien en commun soit quelque peu délaissé par les services, en l'absence d'une incitation formelle à une action coordonnée.
- A l'opposé, les deux services peuvent être fusionnés, ce qui est censé faire profiter d'économies d'échelle ou d'envergure, donc réduire les coûts, ce qui est évidemment un argument significatif à l'heure de la NGP aujourd'hui. Dans cette circonstance, il y a mise en

commun des objectifs et des budgets, donc unification totale, avec les risques de la création d'une bureaucratie (au sens péjoratif) que cela comporte.

- Des configurations institutionnelles intermédiaires sont aussi possibles, où le curseur entre indépendance décisionnelle et coordination détermine les décisions économiques des deux services sur la production de leur service spécifique et de leur service en commun. Ainsi peut-on supposer qu'il existe un cadre de « semi-consolidation », où des éléments d'indépendance institutionnelle cohabitent avec une certaine coordination des buts économiques. Dans ce cas, les services restent indépendants quant à leur structure et leur financement budgétaire, mais ils mettent en commun leurs objectifs économiques, de manière à accorder leurs ambitions concernant leurs services propres et leur bien en commun.

- Une dernière alternative est concevable. Dans ce cas, les deux services se coordonnent d'une certaine manière, mais moins formellement que dans le cas de semi-consolidation. Il existe alors un service qui garde une certaine avance sur la décision, ou encore une certaine prééminence dans le choix de la production. Ce service détermine, en anticipant la fonction de réaction de l'autre service, son niveau de service spécifique et de service en commun ; puis c'est à l'autre service de se déterminer en fonction des choix du premier.

On peut tenter de modéliser les conséquences de ces différentes possibilités sur le choix du design institutionnel dans l'administration publique. Après avoir procédé à des paramétrages, on constate que différentes configurations sont loin d'être sans conséquences pour l'efficacité administrative, si l'on entend cette dernière en référence à l'obtention de niveaux prédéfinis d'outputs.

Il semble que la structure d'interaction de « spécialisation » ou encore de « séparation », qui atteste du cas d'indépendance maximale des services, se traduise par une production de service en commun très faible, car les services préfèrent se centrer sur leur activité spécifique ; ceci atteste par ailleurs de la relative insuffisance des incitations à la coordination. Mais il s'agit d'un raisonnement toutes choses égales par ailleurs (*ceteris paribus*) ; en outre, il se peut que le service commun ait une importance mineure aux yeux de la tutelle qui décide du type d'interaction, ce qui peut motiver le choix de la spécialisation.

De plus, il apparaît que la configuration de semi-consolidation conduit à maximiser la production de ce service commun, ce qui se fait, bien entendu, au détriment des services spécifiques, puisque les budgets ne sont pas extensibles, par définition.

Cette analyse théorique est applicable, semble-t-il, aux choix institutionnels faits couramment dans la gestion publique. En particulier, elle permet d'expliquer certains

regroupements institutionnels, ou au contraire pourquoi certaines administrations sont éclatées en plusieurs organismes distincts. On montrera notamment dans quelle mesure cette réflexion est adaptée à la fusion des services de l'architecture et du patrimoine au sein du ministère de la Culture.

Portée des choix sur le design institutionnel, conçu comme condition préalable aux réformes

En quoi l'organisation institutionnelle considérée comme optimale par l'économiste est-elle fondamentale pour la réussite des réformes de la gestion publique ?

Les réformes affectent notamment la gestion des ressources humaines de la fonction publique, selon plusieurs angles, mais elles portent aussi sur l'administration électronique. En fait, il est vraisemblable que l'ensemble de ces réformes soit soumis au préalable à une condition, qui est que le design institutionnel de l'administration publique – à savoir l'organisation des tâches entre services et leurs relations – soit aussi proche que possible d'un éventuel optimum théorique.

La mise en place d'un agencement institutionnel adéquat constitue sans doute une nécessité, une condition exigée au départ, avant la mise en place des réformes. C'est parce que la répartition des activités et des budgets est satisfaisante que les réformes portant sur la GRH ou même sur l'e-administration sont supposées fonctionner.

L'administration publique se conçoit, tout d'abord, comme une institution financée par un budget et devant remplir certaines missions et programmes (si l'on se replace dans le contexte de la LOLF). Avant toute réforme sur la responsabilisation des fonctionnaires, il convient donc d'avoir déjà responsabilisé la structure elle-même, en lui assignant des objectifs réalisables, qu'il s'agisse de missions spécifiques ou menées en collaboration avec d'autres services.

En cela, la structure administrative doit obéir à certaines règles économiques, liées aux coûts de production, à la capacité de mener à bien des économies d'envergure, à côté des règles de management public plus traditionnelles. Le choix du type d'interaction entre plusieurs services ne sera pas neutre dans cette perspective.

Ainsi, cette étude suggère, via la modélisation économique qu'elle adopte, que les réformes du management public sur la gestion du personnel en fonction de la performance et sur l'ensemble des procédures de gestion interne peuvent réussir, seulement à la condition que le

design institutionnel ou l'organisation administrative aient été déterminés de manière « optimale », en respectant un certain nombre de contraintes économiques et techniques.

Plan de cette étude

Dans une première partie, il sera nécessaire de reprendre l'héritage laissé par le débat économique sur l'efficacité théorique ou non de l'administration publique. Il est important d'y voir à la fois une présentation des motifs qui poussent aujourd'hui à réformer via la Nouvelle Gestion Publique, aussi bien qu'une mise en perspective des défauts traditionnels imputables à la gestion publique. On envisagera le débat à partir de l'héritage fondamental de Max Weber, pour arriver aux logiques sous-jacentes aux réformes de NGP. Certaines notions issues de la sociologie économique seront reprises, car elles ont précédé historiquement l'analyse économique des administrations ; mais la suite de la première partie reprendra la littérature économique portant sur l'administration, notamment à travers les contributions de la théorie du Public Choice, de celle de l'inefficacité-X, et de l'apport d'Herbert Simon (voir notamment Simon [1983]).

Plus précisément, il faudra identifier trois chapitres dans cette partie.

Un premier chapitre s'intéressera aux évolutions historiques de l'étude des administrations publiques, sous l'angle de la sociologie économique, pour la raison indiquée précédemment. Une section sera consacrée à l'apport fondamental de Max Weber dans ce domaine, et le sociologue d'Erfurt avait bien souligné l'ambivalence de l'organisation bureaucratique, à la fois efficace en raison des économies d'échelle qu'elle réalise de par sa taille et sa forme pyramidale, mais sur laquelle pèse l'épée de Damoclès de la « bureaucratisation », de l'incohérence décisionnelle et même du totalitarisme, déjà dépeints par Kafka à la même époque. La seconde section portera sur l'étude sociologique menée par Downs à la suite de Weber ; Downs élabore une théorie des comportements au sein de l'administration, à la fois à propos des fonctionnaires et de leurs services. Il développe des thématiques reprises par la science économique, autour des relations de contrôle au sein des hiérarchies, et autour de la production et de la diffusion de l'information administrative ; Downs est véritablement à la base de certaines analyses institutionnelles utilisées dans ce travail, par exemple à propos de la réforme du RMI-RMA de 2004. Une dernière section vise à synthétiser l'apport de la sociologie économique afin de constituer une base à l'analyse économique pure ; le point qui ressort de cette section est véritablement la dualité de la bureaucratie, entre l'ambition d'être efficace grâce à sa capacité de collecte et de traitement de l'information en vue de réaliser les

politiques publiques, et le risque des dérives antidémocratiques, déresponsabilisant ses membres et les décideurs qui sont censés représenter les citoyens.

Un deuxième chapitre est consacré à l'étude économique traditionnelle des administrations publiques. Il s'agit de reprendre les évolutions des débats concernant l'efficacité, ou plutôt l'inefficacité supposée de l'administration publique. En effet, une majorité de travaux d'économistes conclut à l'insuffisante performance de l'administration, à l'aune de ce qui représente l'idéal en termes d'efficience, c'est-à-dire l'entreprise privée, soumise à l'aiguillon du marché. Une première section démontre l'absence de conditions requises pour l'émergence « naturelle » de la logique de performance qui prévaut dans l'entreprise, du fait de l'absence de droits de propriété sur les économies dégagées ou sur les profits, appropriables par les fonctionnaires ; le fonctionnement hors marché de l'administration, autant pour ses ressources que pour ses produits, ne serait donc pas, pour les économistes, une condition favorable pour une exigence d'efficience. La seconde section s'intéresse à la notion d'inefficacité-X appliquée à l'administration publique : il existe des biais sur l'efficacité en raison de la présence de règles d'organisation bureaucratiques difficilement contournables tout en étant un frein à la recherche de performance ; ce débat économique a eu lieu principalement dans les années 1960 et 1970. Une troisième section aborde le débat sur la spécificité et la légitimité éventuelles de l'administration publique ; faut-il des règles d'organisation spécifiques par rapport à celles qui prévalent dans l'entreprise ? L'administration a-t-elle véritablement une mission et une responsabilité sociales qui justifieraient ses méthodes traditionnelles, même si c'est au prix de dérives ou de « biais bureaucratiques » inhérents à la logique de fonctionnement hors marché ? Ces questions seront posées à la lumière des travaux d'Herbert Simon notamment. Une dernière section aura pour ambition d'élaborer une synthèse forcément réductrice des travaux de l'Ecole dite parfois du « Public Choice », à la suite des références clés que sont Buchanan et Tullock [1962] et Niskanen [1971] : ces auteurs et ceux qui ont prolongé leurs analyses ont montré les insuffisances quelquefois graves des administrations publiques, en termes de gaspillages budgétaires ou de non-respect des intérêts des citoyens et contribuables. La conclusion de ces théories économiques est souvent une critique acerbe des modalités de fonctionnement de la gestion publique, qu'il convient dès lors de réformer.

Un troisième chapitre a ensuite pour objectif de dresser un panorama des théories économiques et des voies de réforme à suivre pour améliorer l'institution administrative. Une première section est destinée à présenter les motivations théoriques sous-jacentes à la recherche de performance dans le cadre des réformes sur la GRH publique ; à la suite des

critiques qui auront été portées à l'administration publique traditionnelle, il convient de résoudre autant que possible les problèmes liés à la circulation de l'information, au contrôle du fonctionnement de la bureaucratie par les citoyens, et aux incitations jugées défailantes dans l'administration pour les raisons évoquées précédemment. Une seconde section est consacrée à la logique théorique de la réforme du budget de l'Etat, avec la LOLF, héritière lointaine du PPBS et du ZBB, dans un contexte français. L'objectif de performance doit être présent à l'échelle de l'attribution des crédits publics et de la détermination des ressources nécessaires en contrepartie. Il est obligatoire de suivre ce plan de réforme pour améliorer l'efficacité de la gestion publique et donc maintenir le consentement fiscal des citoyens ainsi que la volonté de satisfaire l'intérêt général.

Dans une deuxième partie, il sera question de la modélisation économique des réformes, en axant cette analyse selon deux directions portant toutes deux sur des questions de design institutionnel optimal. D'une part, on verra que l'exigence de performance et d'efficacité des agents publics requiert des contrôles sur l'efficacité des agents, ce qui dénote aussi une volonté de responsabiliser l'administration publique et ses opérateurs. Et d'autre part, il sera important de souligner l'incidence significative des modes d'interaction entre les services administratifs en vue de la production de services communs ou spécifiques. Les effets de différents modes institutionnels seront constatés dans cette perspective, et il sera possible d'en inférer quelques préconisations relatives aux réformes et au design institutionnel optimal dans l'administration. La deuxième partie fera donc appel à la modélisation économique autour des questions du contrôle en vue de la performance et de la responsabilisation des personnels, et autour du thème du design institutionnel optimal portant sur l'interaction de deux administrations ayant des activités en commun. Cette modélisation sera celle de la théorie des jeux, et, si implicitement les questions soulevées relèvent des problématiques de l'agence, la méthode suivie évitera la complexité de ces modèles en omettant les contraintes d'incitation et de participation des agents. Le problème posé portera donc simplement sur la maximisation de leurs fonctions d'utilité par les agents en présence, ainsi que sur la prise en compte de leurs fonctions de réaction ; certes, l'usage des méthodes d'agence pourrait ajouter un raffinement supplémentaire à l'analyse, mais les modèles utilisés (en particulier celui sur le design optimal à propos de la coordination administrative) semblent déjà assez sophistiqués et assez lourds à manier pour ne pas requérir absolument ce raffinement.

De manière plus détaillée, on développera deux chapitres dans cette partie modélisée et centrée sur les questions de design institutionnel optimal.

Un premier chapitre sera consacré au thème de la supervision et du contrôle administratif en vue de responsabiliser les agents publics, et ceci pour que le mandat accordé par les citoyens à l'administration au titre de l'intérêt général soit respecté. La modélisation adoptée aura pour but de mettre en évidence la nécessité du contrôle face au risque de dérives bureaucratiques dans le cas où des fonctionnaires seraient peu assidus à leur tâche. Une première section pose le problème général de la supervision et rappelle son importance démontrée de longue date par les sociologues et les économistes. Une deuxième section utilise les outils de l'économiste et donne une formulation économique au problème de la responsabilisation des agents publics. Une troisième section est consacrée à la résolution du problème économique, et détermine d'abord la pénalité optimale susceptible de dissuader les agents de poursuivre leurs intérêts personnels plutôt que l'intérêt général, puis elle considère ce qu'il advient quand l'opportunisme des agents ne peut être combattu par cette pénalité ; le design optimal de la technologie de supervision est obtenu par la résolution du modèle. Une dernière section conclut sur ce modèle, conçu comme une représentation analytique des problèmes visés par les réformes de la NGP. En cela, il est clair que la démarche procède d'une certaine façon des idées développées notamment par Niskanen.

Un second chapitre étudie la problématique générale du design institutionnel public, plus encore que le thème précédent de la supervision. Il s'agit de généraliser l'analyse économique des institutions administratives publiques sous l'angle de l'interaction entre plusieurs services administratifs. Il paraît crucial d'organiser l'administration publique en tenant compte des conclusions des économistes sur ce point. Une première section aborde les différentes configurations institutionnelles théoriques concevables entre plusieurs services administratifs, constituant ainsi une gamme de structures d'interaction qui ne devrait pas être neutre pour la fourniture des services administratifs ; on distingue le cas de consolidation (fusion des services), celui de séparation (services disjoints sur le plan institutionnel), celui de semi-consolidation (coopération sur les objectifs mais maintien de deux structures disjointes), et celui d'autocoordination (asymétrie du pouvoir décisionnel des services). A ces configurations, correspondent des cadres stratégiques de théorie des jeux qui autorisent la résolution du modèle de design institutionnel. La résolution du modèle doit permettre de comparer les effets des différentes structures et fournir des éléments prescriptifs en vue de la réorganisation administrative, une refonte qui paraît un préalable incontournable aux autres réformes de NGP, dans la mesure où le design institutionnel optimal conditionne la répartition des tâches, budgets et personnels. Améliorer la performance dans l'usage des budgets et dans la gestion des personnels requiert en amont d'avoir défini l'organisation administrative idoine

suivant des critères fournis par l'économiste. Une deuxième section s'intéresse à une analyse de statique comparative entre les différentes configurations institutionnelles, en faisant varier divers paramètres sur les fonctions de coût. Certes, le choix de la configuration optimale régissant la relation de deux services complémentaires n'obéit pas uniquement à des contraintes de coûts ou purement économiques, mais celles-ci sont loin d'être négligeables. Une dernière section tire les conclusions théoriques de ce modèle tout en commençant de suggérer sa portée empirique, observée dans la partie suivante. Le design institutionnel optimal doit être envisagé en amont des réformes de la Nouvelle Gestion Publique, pour que l'on puisse étudier ensuite les réformes portant sur la GRH ou l'administration électronique. Néanmoins, la portée empirique de ce modèle sur l'agencement institutionnel optimal dans la gestion publique apparaîtra aussi dans la troisième partie, à la lumière des exemples de la réorganisation des services du ministère de la culture, de la réforme du RMI-RMA, ou encore de la gestion décentralisée du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

Dans une troisième partie, on abordera les aspects empiriques de ce travail, et les transpositions à la pratique des conclusions théoriques tirées précédemment. Ceci sera l'occasion de mettre en exergue une analyse comparée des pays de l'OCDE sur la déconcentration et la décentralisation, les réformes de la gestion des ressources humaines, mais aussi sur la mise en œuvre de l'e-administration, notamment. On verra que les réformes de NGP ne sont pas appliquées avec la même rapidité partout, et que certaines corrélations entre variables institutionnelles affirment la persistance d'une convergence encore assez faible sur les chemins de la réforme. Cette partie, plus empirique, utilisera à titre principal des méthodes statistiques simples, via des tests non paramétriques, afin d'établir un certain nombre de faits stylisés autour des variables clés intervenant dans la réforme de la gestion publique. On fera rarement appel aux régressions par Moindres Carrés Ordinaires (MCO), pour leur préférer le test de Wilcoxon-Mann-Whitney (WMW) ; ce dernier, s'il n'est pas toujours très puissant, permet néanmoins de mettre en parallèle les liens entre variables dans une situation où le nombre d'observations est peu élevé, et où la normalité de ces variables restera à discuter. Ces études statistiques visent à corroborer les démarches théoriques soulignées dans la première partie, et illustrées par la deuxième partie.

Une description plus précise de cette troisième partie s'impose. Trois chapitres seront identifiés.

Un premier chapitre traitera de la mise en œuvre des politiques de décentralisation, de déconcentration et plus généralement de réorganisation administrative dans les pays de

l'OCDE. En ce sens, il sera question de répondre aux critiques de la centralisation excessive dans l'administration, de sa distance vis-à-vis du citoyen ; ces mesures politiques ont pour ambition de rapprocher le lieu de prise de décision et l'utilisateur. La transposition empirique des conclusions théoriques du deuxième modèle de la partie précédente sera aussi réalisée dans ce cadre. Une première section décrira et expliquera les relations entre les phénomènes de décentralisation, de déconcentration dans la gestion publique et de corruption : là où la pratique de décentralisation ou de déconcentration est la plus développée, les indices de corruption semblent varier dans le bon sens, conformément aux prescriptions théoriques. Une deuxième section abordera les rapports entre décentralisation et type de recrutement dans la fonction publique, et soulignera que les pays où la décentralisation est la plus marquée sont ceux où les recrutements sont les plus « ouverts », conformément aux logiques de la NGP. Une troisième section sera centrée sur les relations entre les notions de déconcentration dans la gestion publique et de taille de la fonction publique ; contrairement à une idée préconçue, il apparaît que plus la fonction publique est étendue, plus la déconcentration de la GRH est importante, ce qui dénote probablement la nécessité de limiter les tendances à la bureaucratisation en accordant plus de marge décisionnelle aux échelons médians des hiérarchies publiques. On peut aussi en inférer une volonté politique pour flexibiliser la GRH publique, et ce d'autant plus que la place dévolue à l'Etat est grande ; il faut aussi en déduire que les conclusions alarmistes sur le développement de bureaucraties centralisées, suggérées par certaines approches reprises dans la première partie, s'avèrent ici invalidées ; mais les pays scandinaves sont en fait largement responsables de ce fait stylisé, ce qui fait que l'on ne peut clore complètement le débat sur le lien entre déconcentration managériale et taille de l'Etat. Une dernière section sera consacrée à la comparaison des réformes du RMI-RMA, des Centres de Responsabilité Administrative (CRA) créés par le gouvernement de Michel Rocard à partir de 1988, des réformes du ministère de la Culture, et de la logique de financement du CNFPT, avec les conclusions théoriques du modèle de la partie précédente. Car on constate que ces réformes ou modes organisationnels répondent dans une certaine mesure aux mécanismes mis en évidence dans ce modèle, mais il ne faudrait pas toutefois supposer que les choix d'organisation répondent exclusivement à des contraintes d'ordre économique. Pour autant, il semble indéniable que le design institutionnel optimal soit au moins partiellement conditionné par des règles économiques sur les coûts, les budgets ou les modalités de coordination ; en conséquence, on ne devrait pas faire l'économie de l'étude économique des choix de réforme dans l'administration, à l'aune de ce modèle théorique.

Un deuxième chapitre se propose de considérer les réformes menées en pratique dans la GRH publique, pour limiter les problèmes de bureaucratisation et garantir le maintien de l'intérêt général que l'administration est vouée à servir. Une première section est centrée sur le thème des recrutements à promouvoir dans le contexte des réformes de l'administration. Hormis le fait que le recrutement doit être envisagé par l'économiste comme un problème de sélection adverse, cette section visera à établir les relations entre le type de recrutement « ouvert », promu par les réformes de NGP, et différentes variables institutionnelles telles que l'importance de la rémunération en fonction de la performance, le type de pays (au sens d'Esping-Andersen [1999]), le niveau de l'Indice de Développement Humain (vu comme indicateur de développement) ou le niveau de corruption. Cette étude empirique sera menée via une comparaison des pratiques et réformes nationales dans les pays de l'OCDE. Une deuxième section abordera le thème de la rémunération liée à la performance, là encore selon une perspective comparée. Il y sera question des rapports entre la place accordée à la réforme sur la RLP et plusieurs variables, comme la déconcentration de la GRH, la corruption, la taille de la fonction publique, le type de RLP choisi, et le développement de l'e-administration ; par ailleurs, la politique de promotion de la RLP semble particulièrement élaborée dans les pays scandinaves, ce qui inspirera un certain nombre de réflexions, mais il ne faudra pas déduire de l'ensemble de ces faits stylisés que la RLP est un idéal absolu pour la gestion publique. La RLP a aussi ses travers et ses effets indésirables, en raison de la place parfois excessive attribuée à la notion de « récompense » financière par rapport à ce qui fonde la motivation « intrinsèque » des agents pour l'activité administrative elle-même. Une dernière section développera une analyse empirique centrée sur l'essor des systèmes de gestion des compétences dans l'administration publique ; ces systèmes de *knowledge management* (KM) sont destinés à encadrer la démarche de recherche de la performance dans la gestion publique. Ils sont d'autant plus élaborés que la corruption est faible et que l'e-administration est développée ; par ailleurs, certains types de pays au sens d'Esping-Andersen semblent plus enclins que d'autres à promouvoir ces mécanismes de KM dans leur fonction publique.

Un troisième chapitre sera consacré à l'essor de l'administration électronique, comme nouvelle forme institutionnelle de l'offre de services administratifs publics. En effet, la réforme des administrations pousse l'Etat à favoriser ce nouveau canal de l'action administrative, aussi bien pour des raisons budgétaires que pour des motifs d'efficacité de la fourniture et de l'accès à l'information pour les citoyens. L'e-administration a pour ambition de limiter certains risques pesant sur l'administration traditionnelle, et qui rendent son fonctionnement opaque et inaccessible pour l'utilisateur. Une première section mettra en

correspondance l'expérience française en termes d'administration électronique, représentée par le programme ADELE, avec les projets menés dans les autres pays industrialisés ; il ressort que l'e-administration « à la française » dispose de certains atouts, qui n'en font pas pour autant un véritable leader dans cet axe de réformes. Mais il est certain que le programme ADELE suit la voie empruntée par la plupart des autres pays de l'OCDE, dans le sens d'une offre dématérialisée de services publics, ce qui ne manque pas de poser des problèmes, ne serait-ce que pour le maintien des emplois de « guichet ». Néanmoins, pour l'heure, l'administration électronique n'en est encore qu'à un stade précoce, et il semble un peu tôt pour en craindre des dérives significatives, ce qui ne sera peut-être plus vrai d'ici quelques années. Une seconde section replacera le programme ADELE dans une évolution de long terme, dans le contexte français. Il apparaîtra que le plan pour le développement de l'administration électronique n'est que la dernière forme adoptée par les réformes en vue de simplifier l'administration pour l'utilisateur.

En conclusion, il faudra retenir que les réformes de la gestion publique de type NGP, qui se destinent à améliorer à la fois la performance économique et l'accès des citoyens à l'interlocuteur public, ne constituent qu'une étape. En dépit de ces changements, l'administration reste perfectible, et le but de cette thèse est de suggérer et de prouver que des mécanismes économiques régissent le fonctionnement des institutions administratives, en amont même des réformes sur la GRH ou l'e-administration par exemple. Encourager l'efficacité de l'administration ne peut se concevoir que si la structure institutionnelle est adaptée au préalable, et si des critères proprement économiques ont été respectés. La science économique doit donc asseoir l'importance du design institutionnel public et doit permettre de faciliter le choix de telle réforme plutôt que de telle autre ; c'est du moins ce que ce travail se propose de démontrer.

PARTIE I

**DE WEBER A LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE :
L'ESSOR DES CRITIQUES DE L'ADMINISTRATION
COMME JUSTIFICATIF DES REFORMES ACTUELLES**

Dans cette première partie, il sera nécessaire d'ouvrir trois chapitres.

Un premier chapitre portera sur les évolutions du débat sur l'efficacité de l'administration publique, sous l'angle de la sociologie économique, historiquement la première à s'approprier le sujet d'étude qu'est l'administration publique ; il abordera l'héritage conceptuel de Max Weber, d'Anthony Downs, et de leurs successeurs, souvent critiques des dangers sous-jacents à un pouvoir administratif excessif.

Un second chapitre dressera un panorama économique des critiques de l'inefficacité supposée de l'administration publique. Là encore, la trame sera principalement chronologique.

Un troisième chapitre présentera la logique théorique des réformes dites de Nouvelle Gestion Publique (NGP), qui inspirent les praticiens de l'administration publique à l'heure actuelle, et qui oeuvrent pour restaurer l'efficacité – perdue ? – de l'administration.

1. Evolutions du débat sur l'efficacité de l'administration publique :

Dans ce premier chapitre, on verra successivement trois sections.

Une première section va reconsidérer l'héritage de Max Weber, qui annonce un grand nombre de perspectives économiques et politiques du vingtième siècle et d'aujourd'hui, et qui indique pour quelle raison l'organisation administrative se caractérise par la notion d'efficacité avant tout.

Une seconde section montrera de quelle manière Anthony Downs apporte des éléments pour l'analyse économique institutionnelle moderne, et ceci permettra dès ce chapitre de donner une interprétation downsienne de la réforme du RMI-RMA.

Enfin, une troisième section évoquera les risques sous-jacents du pouvoir administratif dans les économies modernes, un thème permettant assez facilement de réaliser une transition totale vers une conception uniquement économique¹.

1.1. L'apport capital de Weber au thème de l'efficacité administrative :

S'il faut associer un nom à l'approche sociologique de l'administration publique, il faut faire référence à Max Weber. Il a été la figure marquante de l'essor de la sociologie au début du vingtième siècle, et ses travaux ont offert une base solide pour l'édification de l'économie des organisations. L'analyse de la bureaucratie repose ainsi sur certaines de ses thèses. Ne faisant pas ici un travail de sociologie mais une recherche en économie, cette réflexion doit conserver les principales idées de Weber et se garder de toute prétention à l'exhaustivité. Le lecteur doit garder à l'esprit que cette étape constituera un prologue à une analyse économique de l'administration publique.

Afin de clarifier les apports wébériens en relation directe avec cette recherche, il faut donc voir ici trois points successivement. D'abord, présenter rapidement la méthode analytique de Weber, en particulier au moyen du concept d'idéal-type. Ensuite, considérer l'objet central de cette section, à savoir le principe de l'efficacité administrative, érigé en symbole par Weber, ce qui peut paraître étonnant quand on compare son angle d'approche avec celui des économistes critiques de la « bureaucratie » d'Etat. Enfin, regarder dans quel sens la pensée sociologique voire économique de Weber se dirige, c'est-à-dire vers une conception légitimant l'action de l'administration publique dans un régime démocratique ; une telle issue,

¹ Un grand nombre de thèmes abordés dans cette première partie sont aussi étudiés par Greffe [1997]. Voir aussi Greffe *et al.* [1990].

bien que porteuse d'incertitudes, ne manquera pas de susciter des critiques et prolongements chez les sociologues et économistes spécialistes de l'administration publique.

a. Une introduction rapide à la pensée de Weber :

Weber apparaît comme un précurseur dans la sociologie des organisations et en particulier dans l'étude des bureaucraties publiques. Il fonde son étude sur des éléments mettant en valeur les qualités de « l'organisation bureaucratique », cette expression n'ayant aucune connotation péjorative dans ce qui suivra.

Selon lui, les sociétés humaines deviennent de plus en plus complexes, et on pourrait parler des coûts de transaction exorbitants à supporter en l'absence d'institutions, capables de centraliser les informations et de les transmettre aux individus ou aux décideurs de tous genres. Aussi, on ne peut imaginer que les sociétés humaines du vingtième siècle puissent se passer d'organisations publiques et privées ayant une taille suffisante pour arriver à gérer des stocks et flux d'informations et de capitaux, pour mettre en place des programmes à l'échelle d'un pays ou d'une région, etc.

De ce fait, il est évident selon Weber que, dans l'avenir, la société va tendre vers une bureaucratisation croissante. La question qui se pose est alors : est-ce un bien ou un mal ?

L'approche analytique de Weber va le porter à essayer de garder une certaine vision « froide » de l'appareil administratif, vu comme outil de régulation des sociétés humaines. Il va procéder au moyen de concepts sociologiques basiques, à savoir les idéal-types : il s'agit de ramener des réalités changeantes à des modèles ou représentations symboliques censés capter la plupart des spécificités des objets considérés par l'étude sociologique.

L'usage des idéal-types appliqué à l'étude des bureaucraties publiques amènera Weber à montrer que le principe hiérarchique standard octroie à l'organisation un avantage d'efficacité inimitable. Pour s'en assurer, il est judicieux de citer cet extrait de Weber lui-même *in* Merton *et al.* [1952] :

“ (...) the purely bureaucratic type of administrative organization (...) is from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings.” (p. 24)

Il est clair qu'on ne peut s'empêcher de déceler ici une véritable profession de foi en faveur de l'organisation bureaucratique, ce qui devra être toutefois tempéré plus loin dans le

développement. Weber donnera à la hiérarchie ses lettres de noblesse, ce qui va rejaillir sur l'organisation publique en particulier. Cependant, une telle prise de position ne manquera pas de heurter des économistes libéraux comme L. Von Mises ou W. Niskanen par la suite, ainsi que ce travail s'efforcera de le montrer.

En fait, l'avantage des idéal-types est de donner un « portrait-robot » des organisations, cette méthode étant l'apanage des sociologues. Les économistes utilisent plus souvent, pour leur part, des modèles analytiques complexes, dont la validité empirique est parfois aussi contestable que celle des représentations sociologiques « idéales ». Néanmoins, il existe un intérêt formateur à de tels outils, comme base de réflexion et afin de mettre en parallèle des phénomènes observés sur des bases comparables.

La méthode de Weber va inspirer bien entendu l'ensemble de la pensée sociologique et même économique, et en particulier A. Downs, qui prolongera l'étude des organisations bureaucratiques et des institutions hiérarchiques. Il faudra bien entendu revenir sur cet auteur, qui, par de multiples facettes, représente une « courroie de transmission » majeure entre l'analyse sociologique et l'analyse économique des bureaucraties publiques.

Pour l'heure, et après avoir vu succinctement la méthode sociologique de Weber, il faut s'intéresser à l'exposé du principe général d'efficacité bureaucratique, et à l'explication de ce principe.

b. Weber et le principe général de l'efficacité administrative :

Suite à la présentation précédente des idéal-types wébériens, il faut ici s'attacher à la conception de l'organisation bureaucratique standard vue par Weber, en cherchant à expliquer en détail les motifs explicitant ce plaidoyer en faveur de la bureaucratie. Ceci permettra de savoir de quelle manière la hiérarchie se démarque des autres structures organisationnelles sur le plan de l'efficacité. Toute organisation étant constituée d'agents, il sera nécessaire de constater comment Weber conçoit les « fonctionnaires idéaux ». Des corollaires s'imposeront alors : la rationalité pure supposée des bureaucraties, le pouvoir d'expertise des services et la question de l'autorité dévolue aux hiérarchies publiques. Ce dernier élément va d'ailleurs poser des problèmes liés au conflit majeur entre la montée des bureaucraties et la nécessité d'isoler les démocraties du pouvoir croissant de ces organisations ; ce point important sera traité par la suite.

En tant qu'organisation destinée à remplir un certain nombre d'assignations statutaires (on se réfère ici de façon tacite à la gestion publique, même si c'est vrai aussi de l'administration privée), il est clair que la bureaucratie constitue pour Weber un idéal organisationnel ultime : elle est fondée sur un agencement hiérarchique encore appelé pyramidal, ce qui va garantir une multitude de capacités opérationnelles pour ce type de structure. En même temps, on devrait se souvenir que l'administration se calque encore sur ce schéma directeur. Néanmoins, la littérature a su faire preuve d'innovations théoriques qui ont eu cependant de grandes difficultés à être appliquées en pratique ailleurs que dans le champ de l'économie ou de la gestion expérimentales.

Puisque l'efficacité est le propre de ce type d'institutions, il est temps d'exposer ses fondements. L'une des sources logiques de référence pour retrouver les propos de Weber se trouve dans l'ouvrage fondamental de Gerth et Wright Mills [1948], qui constitue en réalité une compilation des œuvres majeures du sociologue d'Erfurt². Ce dernier dresse en 1921 les six critères à la base de l'efficacité d'une bureaucratie, des caractéristiques qu'il est bon de reprendre pour qualifier l'administration publique (Nota : dans les lignes suivantes, il sera question des « administrations publiques », même si Weber parle plus volontiers de « bureaucratie » ; toutefois, ceci ne fait que spécifier le type de bureaucratie, sans invalider la thèse du sociologue allemand) :

- L'administration publique doit présenter des *aires de compétences délimitées* (les auteurs anglophones parlent de *span of control*) : chaque agent ou direction doit par conséquent connaître ses prérogatives et son domaine d'activité, afin d'éviter à tout prix des « zones hors contrôle ». La bureaucratie a, en effet, horreur du vide, ce qui se traduit quelquefois par la tendance à l'expansion de ses activités (Parkinson [1983] ou Musgrave [1985]).
- L'administration publique doit reposer sur un *système de supervision hiérarchique* ; la bonne marche de l'activité administrative est structurée par l'existence de mécanismes de contrôles verticaux, alors même que peu de liaisons horizontales, donc de coordination, sont considérées par Weber. Aujourd'hui, les instances de coordination ou encore nodales (cf. Chibber [2002] dans le cas des pays du Sud) sont l'essence de la recherche sur la gestion publique, à cause notamment de la nécessité d'internaliser des effets externes

² Voir aussi Weber [1947].

positifs liés à la mise en commun de l'information ; il s'agit aussi de tenir compte de la mise en œuvre de programmes communs à plusieurs ministères³.

- Il faut un *système de collecte de dossiers, d'archivage et de gestion de la paperasserie (red tape)*. Cet argument fondateur d'un des critères de l'efficacité bureaucratique amène à penser à l'organisation du système d'information interne aux organisations administratives. La circulation de l'information repose traditionnellement sur un axe vertical, les subordonnés transmettant à leurs supérieurs les informations qu'ils ont traitées, et les supérieurs prenant les décisions et les imposant aux subordonnés.
- *L'organisation des tâches en interne doit être parcellisée*, à la manière du taylorisme en économie industrielle, et ce, afin de promouvoir la spécialisation des agents publics. Chacun devient responsable d'une fraction minime de l'activité de l'organisation. Le but ultime de cette procédure d'assignation des tâches est d'aboutir à une institution d'experts et de spécialistes dans un domaine de petite taille. De l'expertise doit surgir la qualité de la gestion coordonnée verticalement, ce qui s'oppose par définition à une structure arborescente faite de « généralistes ». A la duplication des tâches (on parle aussi de « redondance administrative », cf. Ting [2003]), Weber préfère le morcellement car il privilégie les interactions verticales aux connexions horizontales susceptibles de nuire au pouvoir centralisateur de l'autorité de l'échelon supérieur.
- *La phase d'administration* proprement dite, donc de gestion des dossiers en première approximation, *prend beaucoup plus de temps que la phase d'exécution* de l'activité de la bureaucratie. Ou encore, il est plus long de mettre en place une bureaucratie centralisatrice d'informations que de gérer la partie opérationnelle, au contact du public. Bref, l'efficacité de traitement des dossiers a un coût en temps, mais qui reste inférieur à celui que l'on supporterait en l'absence d'institutions administratives hiérarchiques. Weber signifie en cela que l'organisation bureaucratique est un moindre mal, et il estime que l'avenir appartient aux grandes structures sachant profiter d'économies d'échelle, selon une sorte de « loi d'airain » de la bureaucratisation. Il sera rejoint plus tard par Schumpeter [1990/1947] dans le même ordre d'idées.
- Enfin, et peut-être surtout, l'organisation administrative « moderne » (hiérarchique forcément si l'on suit Weber) doit obéir à un *ensemble de règles* destinées à encadrer l'ensemble des opérations des agents. La hiérarchie « idéale » pose donc que les

³ En ce sens, on pourrait extrapoler en disant que les « missions » identifiées par la loi organique de 2001 réformant la procédure budgétaire sont une forme de coordination auxquelles la loi organique donne une consistance juridique nouvelle. Ce point sera revu dans un modèle de la deuxième partie.

fonctionnaires abandonnent toute marge de manœuvre et toute flexibilité décisionnelle (on parle alors de « pouvoir discrétionnaire ») au profit de la règle assurant la vie de l'organisation⁴. Cette vision épurée relève évidemment d'un schéma théorique issu en droite ligne du « scientisme » des auteurs du siècle précédent ; elle sera taillée en pièces par les contempteurs de la bureaucratie, qui y voient au pire une institution gangrenée par la recherche de rentes et l'opportunisme égoïste des agents (Hayek [1985/1946]), et au mieux une logique de gestion moins efficace bien que nécessaire (Mises [2003/1944]).

Si l'on s'en tient pourtant aux points essentiels de l'idée wébérienne d'efficacité administrative, il est inutile de chercher à implémenter des structures plus efficaces que l'optimum bureaucratique. Néanmoins, des auteurs, dont ceux déjà mentionnés, vont pointer les défaillances de l'institution hiérarchique et lui préféreront des alternatives plus flexibles et « participatives ». On reproche souvent aux administrations traditionnelles leur manque d'aptitude à permettre la délibération et la coordination de leurs membres.

En fait, il est bien difficile de généraliser de telles alternatives, quand on connaît l'importance du critère des économies d'échelle ou d'envergure pour expliquer cette tendance à la verticalité des interactions. Il est délicat pour des administrations publiques censées gérer des territoires vastes et polarisés de se constituer en structures purement participatives. Il est donc plus facile de se raccrocher à l'idéal wébérien, du moins à ce stade, même si un peu de coordination horizontale est susceptible de s'insérer dans le projet institutionnel, de façon ponctuelle. Une telle centralisation, requise pour être efficace sur le plan de la collecte d'informations, peut se retourner contre les bénéficiaires théoriques de l'institution, à savoir les citoyens, ce que certains qualifieront de « Léviathan ».

Les organisations hiérarchisées « idéales » étant elles-mêmes constituées d'agents « idéaux », il faut considérer ce que Weber entend par « bureaucrates efficaces ». Ils doivent avoir deux types de caractéristiques selon lui :

- Les fonctionnaires d'une administration doivent avoir une *vocation pour leur activité*, ce qui se traduira dans les faits par le recours aux examens d'entrée, notamment les concours, afin de sélectionner les plus aptes au travail de bureau. La sélection par l'examen consiste donc à opérer une discrimination entre les candidats ; en termes modernes, et pour reprendre l'économie de l'information, on dira que l'examen est vu implicitement par

⁴ A propos des questions de discrétion bureaucratique, parmi d'autres, voir aussi Palumbo et Calista [1990].

Weber comme un signal sur l'efficacité théorique des candidats au poste administratif (aujourd'hui, le recrutement par concours fait référence à une Gestion des Ressources Humaines (GRH) dite « de carrière » (voir *infra*))⁵. Une fois acquis l'emploi de bureau, Weber préconise que les agents soient affectés à plein temps à leur poste, de manière à devenir des experts et à ne pas se disperser dans des activités annexes susceptibles de nuire à l'organisation hiérarchique. Certains auteurs comme Tullock [1965] ou Niskanen [1971] voient au contraire dans le travail administratif la possibilité pour le titulaire de « s'occuper d'autre chose » et de gérer son temps de manière à profiter lui-même des facilités mises à sa disposition, quand on sait que la rémunération est forfaitaire et ne dépend pas (ou peu) de l'activité effectivement réalisée. Cet argument, réutilisé parfois de façon caricaturale, et d'autres fois de manière raisonnée, donnera la base de la contestation de l'activité bureaucratique, ainsi que le terreau des réformes sur la GRH publique.

- Le fonctionnaire doit jouir d'une *reconnaissance sociale*, être nommé par un supérieur, disposer d'un poste théoriquement « à vie », d'un salaire et d'une retraite tous deux fonction de son statut, et sa carrière doit suivre les « lois » de la hiérarchie. Le principe général de progression des fonctionnaires dans le cadre idéal wébérien est celui de la progression au mérite, ce que l'on a trop tendance à oublier⁶. On gravit les échelons de l'organisation administrative non en fonction de la durée d'occupation des postes aux différents échelons, ce qui serait le système à l'ancienneté, mais en fonction des performances dont on a pu faire preuve. A ce sujet, les réformes de la gestion publique, vues en détail dans la dernière partie de ce travail, cherchent aujourd'hui à introduire des éléments de rémunération au mérite, c'est-à-dire en tenant compte de la performance effective des agents. Cette réforme ne manque pas de susciter de vifs débats sur son opportunité dans l'administration publique, et il devient très difficile de séparer le bon grain de l'ivraie entre les arguments purement politiques ou idéologiques et ceux qui pourraient trouver une consistance économique irréfutable. A ce titre, l'expérimentation est probablement la meilleure solution pour évaluer ce qui convient et ce qui n'est que de

⁵ Sur le type de recrutement dans l'administration, relativement peu de postes sont politiques en France, et on peut ainsi opposer dans une certaine mesure le système du concours, largement en vigueur en France, et le système traditionnel des « dépouilles » (*spoils system*) aux Etats-Unis par exemple, comme le fait Duverger [1976].

⁶ Historiquement, le passage à une fonction publique gérée « en fonction du mérite » et non de considérations extra-administratives n'a pas été facile. On peut citer par exemple Ruhil [2003] pour une étude cliométrique sur ce sujet, appliqué à la gestion administrative des municipalités des Etats-Unis. De même, on oublie généralement que le développement historique de l'administration wébérienne en général a pris beaucoup de temps, comme le montrent l'opus de Litchfield [1986] sur l'essor de l'appareil politique et administratif à Florence entre 1530 et 1790, l'article d'Allen [2005] dans le cas de la Grande-Bretagne à l'aube des Temps Modernes, ou encore celui de Loveman [2005] dans le cas du Brésil au XIX^{ème} siècle.

la spéculation théorique pour réformer l'administration. En pratique, l'évolution hiérarchique se fait pourtant principalement à l'ancienneté (en fonction de la durée d'occupation des postes), ce qui invalide en partie l'idéal wébérien.

Ainsi, dans l'approche de Weber, le fonctionnaire dispose d'un statut d'immovibilité, et il dépend de lui de faire fonctionner l'institution bureaucratique, nécessairement hiérarchique. En résumé, l'institution devient une mécanique bien huilée où les tâches sont parcellisées et où la prise de décision circule dans le sens vertical à destination des agents publics, chacun spécialisé ou encore expert dans son domaine. Weber, *in* Gerth et Wright Mills [1948] résume sa conception finale de l'idéal bureaucratique dans un passage célèbre (alors que d'autres verront sous un autre angle une « horreur bureaucratique ») :

“Precision, speed, unambiguity, knowledge of the files, continuity, discretion, unity, strict subordination, reduction of friction and of material and personal costs – these are raised to the optimum point in the strictly bureaucratic administration, and especially in its monocratic form. As compared with all collegiate, honorific, and advocational forms of administration, trained bureaucracy is superior on all of these points.” (p. 214)

Outre le caractère un peu suranné de cet inventaire des qualités de l'organisation bureaucratique, il faut noter que la pensée sociologique de Weber s'inscrit dans une sorte de « physique sociale » positiviste, ce qui paraît certainement passé de mode aujourd'hui. Cela doit pousser le lecteur à s'interroger sur la portée des idéal-types, et sur leur utilité quand il faut appliquer les réformes de l'administration.

C'est avec cette mise en garde que l'on doit conserver à l'esprit l'héritage de Weber consacré à l'efficacité bureaucratique, un legs qui semble incontournable avant toute étude économique dans le domaine des institutions administratives publiques.

Les commentateurs de Weber, qu'ils soient sociologues ou économistes, ont tôt fait de souligner certains corollaires au principe général d'efficacité de la bureaucratie précédent.

Un spécialiste d'économie et de sociologie des administrations comme A. Downs dresse un grand nombre d'hypothèses sur le fonctionnement général des bureaucraties, dans son article de 1965. Ce travail reviendra en détail sur son approche dans la section suivante, mais il convient d'évoquer d'abord l'idée qu'il se fait des arguments wébériens. Pour Downs, qui adhère en cela à la pensée de son illustre prédécesseur, on ne peut concevoir l'efficacité d'une administration obéissant à une autre loi que celle de la hiérarchie. Des structures plus coopératives sont possibles seulement dans le cas d'un petit nombre de pôles au sein de la

structure bureaucratique, sans cela le coût de la gestion devient exponentiel (à moins que le coût de l'information ne chute dans de grandes proportions, par exemple).

Après le concept de « hiérarchie », il faut savoir que celui de « rationalité » des choix bureaucratiques est aussi un corollaire de l'efficacité administrative consacrée par Weber⁷. La hiérarchie fonctionne de manière à faciliter la prise de décision pour les supérieurs administratifs et les hommes politiques, pour lesquels l'administration est un outil d'implémentation de projets. On ne peut manquer de se demander si la qualité de traitement de l'information est à la hauteur du schéma institutionnel rigide et structuré qui préside à sa circulation verticale⁸. Pour Weber, les agents sont pleinement rationnels, ce que souligne le commentaire d'Albrow [1994] : ils possèdent une capacité de gestion de l'information à leur disposition sans bornes. C'est un postulat certes excessif, mais qui a l'avantage de témoigner du crédit que Weber accorde à la gestion bureaucratique hiérarchisée. L'hypothèse de rationalité pure (on dit aussi « substantive ») retenue par Weber est à rapprocher des postulats sur l'information parfaite des théoriciens de la Concurrence Pure et Parfaite (CPP). L'économiste des organisations H. Simon, Prix Nobel, conteste vigoureusement ce type de postulats ; selon lui, la rationalité mise en œuvre dans la gestion de l'information – limitée – et dans la prise de décision administrative est en pratique bornée par les capacités humaines, que ne peuvent pas compenser pleinement les processus automatisés. Cette opposition avec Weber se trouve donc dans l'hypothèse de rationalité « procédurale » ou encore « limitée » (*bounded*) formulée par Simon [1983]. Weber sacralise presque l'organisation pyramidale de ce point de vue, et il pose avec inquiétude la question de l'omniscience et de la bienveillance du décideur ultime – ce qui rappellera à certains le postulat de « planificateur bienveillant » de Samuelson [1954], utilisé pour représenter l'Etat. Une telle problématique alimente toujours les réformes administratives, afin de garantir le contrôle des citoyens sur la machine publique.

La thématique de l'expertise absolue des fonctionnaires constitue un autre corollaire intéressant à l'idéal-type wébérien d'administration publique. Pour lui, cette caractéristique, liée à celle de rationalité pure et de l'usage de normes codifiées pour le fonctionnement hiérarchique, représente une autre facette de l'idéal d'organisation bureaucratique. Cela

⁷ Pour une présentation des idées wébériennes et des approches de sociologie économique de la bureaucratie, voir aussi Busino [1993].

⁸ La mise en œuvre des politiques publiques par l'administration peut souffrir, outre des imperfections administratives, des incertitudes sur l'avenir qui font que la décision optimale aujourd'hui pour après-demain peut ne plus être considérée comme optimale demain. C'est la problématique de l'incohérence dynamique de Kydland et Prescott [1977], prix Nobel 2004, ou encore celle des théories évolutionnistes autour de la prise de décision (Witt [2003]) qui se proposent, parmi d'autres, d'étudier ces questions. Hill [1993] constitue aussi un apport intéressant à propos des modalités de la prise de décision publique.

apparaît comme un complément à la perspective faisant de l'efficacité le symbole de la machinerie administrative. Pour s'en convaincre, Albrow [1994] est ici une référence utile :

“[The] procedure of expert application of rules was central to what Weber called the *formal rationality* of bureaucracy.

It would be quite misleading to equate Weber's concept of formal rationality with the idea of efficiency. It certainly comprised techniques, such as accounting or filing. But it also meant legal expertise, the interpretation of law by lawyers. Administrative action was not guided by technique alone, but also by norms.” (pp. 63-64)

Pour Weber, on peut définir le travail bureaucratique comme un travail d'experts usant de codes spécifiques et faisant de l'institution bureaucratique une organisation étrangère à toute compréhension pour autrui ; le thème de l'expertise est aujourd'hui très étudié en sciences politiques, et on renverra à Gailmard [2002a] pour une présentation théorique de ce sujet⁹.

Il reste à envisager un dernier élément fondateur de la conception wébérienne d'efficacité administrative : le principe de l'autorité. Puisque les hiérarchies s'articulent à la faveur des liens verticaux entre supérieurs et subordonnés, il est nécessaire d'imposer comme règle universelle l'absence de concertation et l'inflexibilité de l'autorité supérieure sur les agents subordonnés. L'avantage de ce système est de conduire à l'absence de coûts de transaction sur le délibéré des décisions, puisqu'il n'existe pas entre différents échelons, mais reste cantonné éventuellement (et encore, sous réserve) à un même échelon. Il faut s'interroger toutefois sur l'opportunité d'une telle configuration institutionnelle. Quant à la pensée de Weber, tournée vers l'adhésion au principe de base de l'autorité inflexible comme garantie d'efficacité administrative, elle donne peu de poids aux arguments susceptibles d'étayer une critique du principe de leadership et d'autorité. Weber place cependant des inquiétudes dans la tendance à la bureaucratisation des économies, du fait du risque possible de prise de contrôle politique des régimes démocratiques par ces institutions.

Les arguments principaux de Weber concernant l'efficacité théorique des administrations publiques ayant été énoncés, il reste donc à envisager les risques inhérents à la bureaucratisation.

⁹ Voir aussi Huber et Mc Carty [2004] à propos des problèmes politiques et administratifs engendrés par une administration publique dénuée des éléments caractéristiques de la « bureaucratie à la Weber » ; une telle bureaucratie publique, privée de la « capacité administrative » (*bureaucratic capacity*) issue des critères de Weber, conduit à des insuffisances dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ceci est aussi partiellement imputable à une expertise insuffisante.

c. Weber face aux conséquences politiques ambiguës de l'efficacité bureaucratique :

On sait que la bureaucratisation a tendance à s'accompagner du pouvoir croissant des technocrates, historiquement, ce qui va provoquer de façon structurelle une rupture entre le fonctionnement de l'organisation bureaucratique et les exigences des individus. Ceci va découler du principe d'autorité, vu précédemment, et va poser clairement les dilemmes des régimes politiques actuels : l'administration publique idéale aujourd'hui doit à la fois être efficace, ne pas être un frein au développement d'ensemble du secteur privé, être garante des libertés, et être contrôlée par les citoyens ou leurs représentants, parmi d'autres qualités souhaitables.

Il est arrivé, et cela arrive encore, qu'une administration trop étendue et disposant de trop de prérogatives (alors même que les nominations dans l'administration ne sont pas ou très peu soumises au vote des citoyens) dégénère en pouvoir bureaucratique. Comment expliquer ce détournement de l'idéal wébérien, si éloigné de sa vision normative de l'administration publique, même si lui-même sentait poindre ces risques ?

Il s'agit là d'une question qui dépasse très largement le cadre de cette étude, qui devra l'effleurer sans pouvoir contenter le lecteur à la recherche de l'exhaustivité. Un des facteurs expliquant toutefois le risque de dépérissement de la logique démocratique au profit des bureaucraties se trouve certainement dans le concept d'autorité.

Pour Weber, l'autorité est la base du fonctionnement des hiérarchies, et l'on peut supposer que la bureaucratie peut détourner ce mode de fonctionnement pour l'instrumentaliser au détriment des citoyens, provoquant la montée d'une classe bureaucratique dominante. C'est justement afin de se prémunir contre de telles dérives que les réformes du management public se destinent aujourd'hui à rattacher un objectif de « transparence » et « d'information » à l'égard du public, à côté de l'éternelle ambition de « performance ».

Le principe d'autorité, gage d'efficacité au sein de la bureaucratie, peut être détourné et provoquer ce que R. Michels qualifiera à la suite de Weber de « loi d'airain de l'oligarchie » : pour résumer, la bureaucratisation des économies va avoir pour conséquence de donner un large pouvoir à des groupes restreints non élus mais cooptés à la tête des administrations. C'est un des risques qu'on ne peut écarter, et il serait faux de dire que Weber n'avait pas saisi ce problème pour la stabilité des démocraties. Burke [1986] résume ainsi les mots de Weber :

“Weber’s prospect of the political future in an increasingly bureaucratic society as a ‘polar night of icy darkness and hardness’ does loom, but only if we refuse the responsibilities we bear for aiding modernity’s struggle with [the democracy and bureaucracy] most central dilemma.” (p. 226)

Le contenu de ce dilemme mérite d’être précisé : les concepts mêmes de « bureaucratie » et de « démocratie » sont antagonistes dans l’approche sociologique classique de l’administration publique¹⁰. La démocratie parfaite suppose une démocratie directe, à savoir la possibilité pour chacun d’interférer sur les choix de la collectivité. Or, historiquement, l’augmentation de la taille des sociétés humaines exige de renoncer à cet idéal, et les individus doivent accepter une certaine rupture par rapport à l’illusion d’une parfaite voix au chapitre. Ils doivent ainsi consentir au principe de représentation par des délégués élus, si l’on s’en tient à la conception démocratique de la politique. Ce schéma se retrouve dans l’ensemble des échelons administratifs du territoire, conduisant à une sorte de « millefeuilles » de la représentation. Puis, on doit recourir à des représentants de représentants, et l’on se sert des méthodes du suffrage indirect, ceci afin d’éviter le recours à une nouvelle élection au suffrage universel, tout en conservant une légitimité démocratique aux nominations. Voilà pour les postes que l’on pourrait qualifier de « politiques ».

Il existe, à côté de ces attributions exigeant une légitimité forte des représentants, des postes nécessitant un accord plus faible, car moins stratégiques – du moins pour l’inconscient collectif : les postes administratifs, c’est-à-dire la fonction publique en général. Ces postes sont souvent attribués par concours, en particulier dans les pays d’Europe continentale comme ce travail s’attachera à le montrer plus loin, ce qui est censé garantir une certaine qualité voulue par la collectivité. Du fait de l’importance numérique de ces postes administratifs, ordonnés en hiérarchies constituées de multiples échelons, il est impossible de les affecter par un processus électoral issu de la population. Cela constituerait « un coût de transaction » excessif, pour reprendre le vocabulaire institutionnaliste. Ceci étant, le lecteur doit garder à l’esprit que le recrutement par concours est aujourd’hui de plus en plus contesté, voire minoritaire, en raison de l’essor des recrutements dits « ouverts » (entretiens à la manière des entreprises, promotions internes...) dans un grand nombre de pays de l’OCDE. Il en sera largement question dans la troisième partie de ce travail.

Si l’on cherche à synthétiser les arguments précédents, on aboutit à l’idée que les emplois administratifs sont attribués selon des procédures éloignées de l’élection, cette dernière renvoyant symboliquement à l’idée démocratique ; en étant fondé sur l’idée de l’égalité des

¹⁰ Sur l’articulation et l’essor conjoint des systèmes administratif et politique, le lecteur peut se référer à l’ouvrage classique de LaPalombara [1963].

chances de recrutement dans la fonction publique, le concours est destiné à assurer la légitimité des fonctionnaires à l'égard de la société, même si ce système est bien souvent critiqué aujourd'hui. Weber concevait le problème du déficit de représentativité des bureaucraties administratives, mais il estimait que la montée du pouvoir des administrations constituait une tendance incontournable. Pour Schumpeter, en parallèle à la loi de Wagner, qui veut que la part relative des activités publiques dans le PIB suive une tendance croissante, la vie économique des nations modernes nécessite une bureaucratisation des sociétés, avec le primat institutionnel de structures de grande taille, tant dans la gestion privée avec les monopoles, que dans la gestion publique¹¹. Un tel argument est battu en brèche par un auteur comme Mises, pour ne citer qu'une seule figure marquante de ce champ de réflexion. D'ailleurs, les réformes de l'administration sont souvent favorables à une taille un peu réduite des fonctions publiques, censée restaurer l'efficacité de l'appareil administratif et limiter les dérives dites « bureaucratiques ».

La difficulté de concilier les objectifs démocratiques (se référant à la légitimité des représentants) et les objectifs bureaucratiques (qui nécessitent une organisation hiérarchique des administrations et des organisations en général) constitue donc un véritable dilemme, que les théoriciens, à la suite de Weber, ont cherché à contourner.

En fait, Weber va chercher des méthodes administratives ayant la capacité d'améliorer le potentiel démocratique de l'administration publique, en supposant que l'efficacité de l'administration constitue une base pour la responsabilisation (*accountability*) de la fonction publique auprès de la population. Pour reprendre un sujet débattu précédemment, Weber cherche à contrôler les dérives susceptibles d'émerger à la suite du principe d'autorité en vigueur dans les hiérarchies administratives.

Les limitations imposées aux tendances bureaucratiques de l'administration sont, d'une part, destinées à empêcher l'instrumentalisation de l'administration publique au profit des

¹¹ L'article de Davis [2003] souligne que la croissance de la place de l'Etat et la tendance à la bureaucratisation en général s'expliquent notamment par la nécessité croissante de coordonner des individus et activités de plus en plus spécialisés, en raison d'une division croissante des tâches dans la vie économique et sociale. Friedman [1977] explique cette croissance de la place de l'Etat par sa plus ou moins grande capacité à accroître sa fiscalité, en fonction des inconvénients politiques et économiques croissants liés à ces rentrées fiscales. Bird [1971] avait remis en question la validité scientifique d'une telle loi, sur une base empirique, ce qui pose une fois de plus la question de savoir s'il existe ou non des « lois » en économie. Crowley [1971] avait conclu à l'existence de cycles en très longue période, en indiquant des phases de croissance de la puissance publique, et des phases de recul. A l'évidence, il semble que depuis la fin du XIX^{ème} siècle et jusqu'aux années 1970 ou 1980, les pays développés étaient dans une phase de croissance ; depuis lors, il apparaît que l'on soit repassé dans une phase de recul. A propos de la taille « géographique » optimale des Etats cette fois, Alesina [2003] revient quelque peu à la définition de Samuelson du planificateur bienveillant, en invoquant le fait que la taille géographique optimale des pays serait, sous l'angle normatif, celle choisie par un hypothétique « despote bienveillant ».

personnels politiques dirigeants, et d'autre part elles doivent redonner aux hiérarchies publiques des éléments qui s'apparentent à une validation populaire accrue, même si ces procédures restent internes au design institutionnel interne des administrations. Albrow [1994], une nouvelle fois, résume les arguments de Weber en vue d'une réduction des risques afférents aux dérives bureaucratiques, où la bureaucratie n'est plus au service de l'intérêt général, si tant est que ce dernier existe et qu'il puisse être défini :

“... Weber considered a very large number of mechanisms for limiting the scope of systems of authority generally and bureaucracy in particular. These mechanisms fall into five major categories.

1. *Collegiality*. (...) Weber considered that [it] would always have an important part to play in limiting bureaucracy, but that its disadvantages in terms of speed of decision and attribution of responsibility meant that it had everywhere receded in the face of the monocratic principle.
2. *The Separation of Powers*. (...) Weber regarded such a system as inherently instable. One of the authorities was bound to win pre-eminence.
3. *Amateur Administration*. (...) This system could not measure up to the demands for expertise which modern society made (...).
4. *Direct Democracy*. (...) Only in the small organization, as in some forms of local government, was this a feasible method of administration. (...)
5. *Representation*. (...) it was through this medium that Weber saw the greatest possibility of a check on bureaucracy.” (pp. 47-48)

Cette synthèse des arguments wébériens, en faveur d'une altération des tendances de la bureaucratie de manière à la mettre au service des intérêts de la collectivité, appelle un certain nombre de remarques et d'éclaircissements.

Pour le recours aux *décisions « collégiales »*, donc prises par plusieurs individus au sens sociologique du terme, l'administration met en place une concertation et une gestion participative des problèmes ; mais cela va à l'encontre des mécanismes hiérarchiques traditionnels, faisant porter la responsabilité décisionnelle sur une seule personne à chaque échelon, du moins en théorie. Il y a là un arbitrage entre la gestion hiérarchique et la gestion participative (ou horizontale) même si cette dernière peut n'être envisagée qu'à certains niveaux de la hiérarchie et donc peut ne pas constituer une alternative globale à la hiérarchie.

Concernant le second mode de contrôle des dérives bureaucratiques, par la *séparation des pouvoirs*, il faut garder à l'esprit que ce principe de *checks and balances* se retrouve depuis Montesquieu au moins, en passant par les Fédéralistes américains en 1776, et par Tocqueville en 1835 : pour Weber, si ce principe est désirable en lui-même, il n'en est pas moins délicat à appliquer, à cause des conflits de pouvoirs, des superpositions d'attributions, de la duplication possible des choix selon des tendances contradictoires, ou d'une redondance administrative

inopérante et dangereuse pour l'implémentation des choix administratifs. Le thème de la redondance administrative trouve aujourd'hui un écho du fait de la réponse partielle qu'il donne aux questions sur la division juridictionnelle du pouvoir décisionnel, à l'encontre du principe basique d'unicité de l'autorité dans les hiérarchies¹². On parle aussi d'équilibre entre les trois grands pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) depuis Montesquieu, une idée reprise aujourd'hui par l'approche institutionnaliste à la recherche de l'efficacité des organisations couplée à leur « responsabilisation » auprès du public. Là encore, ce champ d'analyse théorique est à la base des propositions de réforme des administrations.

Weber envisage comme troisième moyen de lutte contre les dérives administratives le *développement de la gestion par des non-experts*, par des individus occupant provisoirement des postes administratifs avant d'être affectés ailleurs, en remplacement de la gestion par des experts inamovibles. Le choix à réaliser se justifie par le risque d'une gestion opportuniste par des fonctionnaires devenus des bureaucrates professionnels « n'ayant plus de comptes à rendre » à la population. Le pouvoir par les experts, littéralement la « technocratie », comporte donc le danger d'une appropriation des bénéfices de la gestion administrative au profit des seuls bureaucrates, à l'encontre des intérêts de la collectivité.

La quatrième méthode de limitation des biais bureaucratiques selon Weber, le recours à la *démocratie directe*, a déjà été évoquée. Il n'est donc pas nécessaire de l'exposer à nouveau.

Enfin, Weber insiste sur la possibilité majeure de contrôler l'administration au moyen de *représentants de la société civile* (on parle de *watchdogs* dans les pays anglo-saxons) ou encore par d'autres institutions qualifiées de « juridiquement indépendantes », censées assurer le fonctionnement impersonnel et non opportuniste des hiérarchies de la fonction publique. Ceci correspond directement à l'approche économique de l'agence, qui établit les mécanismes d'incitations à l'efficacité les plus adéquats afin de responsabiliser l'administration en vue du respect de ses obligations statutaires. En cela, l'idée de Weber a pu inspirer les penseurs économiques, avec notamment le principe de Rémunération Liée à la Performance (RLP), ce que ce travail s'efforcera d'illustrer.

Ainsi donc, l'administration publique se révélera efficace si elle respecte un certain nombre de contraintes précédemment évoquées ; mais ceci n'est pas assuré, du fait de la croissance d'institutions publiques centralisant une grande quantité d'informations sur la vie économique et sur celle des individus eux-mêmes. Il y a donc une ambiguïté fondamentale sur le mode de

¹² L'intérêt – ainsi que les risques – d'administrations dites « redondantes » est notamment souligné par Benveniste [1977].

fonctionnement des administrations. Ni bonnes ni mauvaises en elles-mêmes, elles sont un instrument très puissant pour les décideurs politiques, qui peuvent s'en servir pour différents objectifs plus ou moins louables. En tant qu'institutions économiques, les administrations publiques sont susceptibles de voir leur rôle varier en fonction des motivations de ceux qui les dirigent. L'héritage de Weber dans ce domaine met l'économiste devant un défi : comment mettre en œuvre des schémas institutionnels garantissant l'efficacité économique des administrations tout en conservant leur légitimité et leur pouvoir représentatif¹³ ? Ce sera l'un des objectifs assignés à ce travail.

Pour l'heure, et après avoir considéré les apports de Weber sur l'administration publique, il faut établir un pont théorique entre la sociologie et l'économie des organisations, en s'intéressant à un auteur important dans le domaine d'intérêt de ce travail, à savoir A. Downs.

1.2. De l'importance des lois sociologiques ou la pensée de Downs :

La transition entre l'étude de Weber et celle de Downs est en fait assez simple : Weber montre que l'administration conçue comme hiérarchie a toutes les chances d'être efficace, même si cela peut soulever des interrogations sur le « potentiel totalitaire », donc sur la menace portée à la démocratie, que la bureaucratisation provoque. Si Weber a eu une approche en termes de sociologie politique, Downs va poursuivre la méthode sociologique de son prédécesseur en l'orientant davantage vers des problématiques économiques. Ceci sera utile au moment de mettre en œuvre les réformes administratives.

Voilà comment cette étude va procéder : d'abord, il s'agira de donner une définition sociologique de l'institution bureaucratique vue par Downs. Puis, le rôle qu'il confie aux lois sociologiques sur les comportements des agents administratifs sera envisagé. Ce dernier point permettra d'opérer une transition vers l'approche plus « économique » de Downs, en envisageant d'abord l'économie des comportements au sein d'une administration. Puis, il sera question des interactions entre services administratifs, ce qui est aujourd'hui un objet de réflexion central quand il faut réorganiser des services administratifs ou modifier leurs attributions et domaines de compétence. Ensuite, on considérera la problématique du contrôle de l'administration, qui annonce déjà les développements de l'agence et leur mise en œuvre avec la rémunération à la performance dans les fonctions publiques aujourd'hui. Enfin, pour

¹³ Peukert [2004] souligne que Weber se situe d'une certaine façon à la charnière entre la sociologie économique et l'économie dite « hétérodoxe », ce qui corrobore le choix de la présente présentation, indiquant d'abord quelques aspects de la sociologie économique de l'administration publique, puis se consacrant à l'étude directe de l'économie de l'administration publique.

clure cette synthèse critique des perspectives de Downs, il faudra insister sur la conception que se fait cet auteur de l'efficacité administrative, comme efficacité de la gestion de l'information : il sera alors permis d'établir de nouvelles correspondances avec la réflexion wébérienne.

Tous ces éléments seront à chaque fois marqués du sceau de l'apport de Weber, et d'une sociologie des organisations qui a su inspirer l'économie des administrations, mais qui a aussi pu se renouveler, ainsi qu'on le montrera dans ce travail.

a. L'institution bureaucratique après Weber ; la conception de Downs :

L'idéal-type administratif vu par Downs a quatre caractéristiques. D'abord, c'est une *grande structure hiérarchique* où règnent des *règles impersonnelles*. Ensuite, la bureaucratie est faite de *membres à plein temps* dont c'est l'activité principale. Troisième point : le *critère de progression hiérarchique est le mérite*, en théorie du moins. Enfin, *la majorité de l'output administratif ne s'échange pas sur le marché* : à part les vouchers, qui sont une forme de subvention publique à la consommation privée, toutes les « transactions » de l'administration sont du « hors marché », et n'obéissent pas à la règle concurrentielle, traduisant un monopole de droit ou de fait parfois contesté.

Ces éléments doivent être repris : *l'impersonnalité des règles administratives* se retrouve depuis Weber et elle est garante de l'indépendance décisionnelle de la bureaucratie auprès de la collectivité. Les théoriciens ne se privent pas de montrer que l'indépendance de l'administration publique n'est que théorique puisqu'elle constitue pour certains le « bras armé » du pouvoir exécutif, alors que pour les marxistes elle est même un « instrument au service de la classe dominante ». Des conceptions plus subtiles existent, en philosophie politique, comme celle de Hegel, critiqué par Marx, et qui verra en la bureaucratie la possibilité d'être une « courroie de transmission » entre les décideurs et le peuple. Downs est en tout cas dans la continuité de Weber, dans ce domaine.

Les *titulaires des emplois administratifs le sont en règle générale à plein temps*, ce qui leur confère la possibilité de devenir des experts dans leur domaine de compétences ; d'où la perception symbolique et un peu ironique des fonctionnaires spécialistes dans un domaine réduit et incompréhensible pour les usagers de l'administration. Au-delà de ce schéma un peu caricatural de l'activité bureaucratique, on doit aussi comprendre que le fait d'imposer une activité administrative à plein temps évite de se disperser et surtout de mêler des intérêts

privés (comme la gestion d'une entreprise) aux intérêts publics (le fonctionnement administratif). De façon à isoler les deux sphères d'activité, la « règle » du travail à plein temps vise à isoler la gestion publique de l'activité privée, dont le rendement est approprié par celui qui la mène, ce qui est l'inverse en théorie de celui de la fonction publique, où les bénéficiaires sont les membres de la collectivité.

Selon Downs, le critère théorique de progression dans la fonction publique devrait être celui du *mérite*. En fait, il est beaucoup plus facile de gérer les hiérarchies publiques au moyen d'une grille salariale standard destinée à sauvegarder l'impersonnalité des relations entre les pôles de l'organisation : rémunérer les titulaires au mérite complique lourdement la gestion publique, parfois qualifiée péjorativement de « bureaucratie » (sauf mention expresse, ce terme n'est pas employé dans un sens dépréciatif dans cette étude). Le problème du contrôle, déjà délicat à gérer, se révèle encore plus ardu si l'on développe des barèmes complexes : il faudrait pour cela indiquer une grille de « performances standard » de façon à ne pas faire de ces ajustements salariaux au mérite un système où règne la cooptation et le pouvoir discrétionnaire des supérieurs hiérarchiques. Les réformes menées dans la gestion publique, abordées dans la dernière partie de ce travail, vont dans le sens de l'introduction de la progression au mérite à côté de celle à l'ancienneté. Reste à savoir quelle applicabilité sociale un tel régime peut avoir, sans compter les éventuels « dérapages » sur l'évaluation « plus ou moins impartiale » du mérite, donc de l'effort des agents dans leur travail. Voilà pourquoi les hiérarchies publiques ont l'habitude de réserver une faible place à la gestion au mérite ; elle ajoute une complexité aux grilles d'évolution dans l'administration et ne sont pas dénuées d'arbitraire, du moins dans leur implémentation. La course au rendement et à l'efficacité justifie-t-elle d'ailleurs de calquer ces méthodes issues de la gestion privée ? N'y a-t-il pas une spécificité de la gestion publique qui ferait que la recherche du rendement et de la productivité du travail reste cantonnée à des normes acceptables plutôt qu'à un objectif absolu duquel on ne doit pas s'éloigner ? Les réformes actuellement menées se destinent à essayer de juxtaposer les avantages de l'ancienneté et du mérite afin d'automatiser la rémunération par des règles intangibles tout en offrant une certaine marge de manœuvre aux gestionnaires publics ; ceci sera repris dans la dernière partie de ce travail.

Enfin, l'institution bureaucratique se caractérise selon Downs par le fait que la « *production administrative* » est, dans son immense majorité, réalisée hors marché. En effet, l'activité de la bureaucratie publique n'est pas vendue sur un marché, elle traduit au contraire des ajustements « hors prix », qui signalent d'ailleurs le monopole administratif de chacun des organismes de la gestion publique – hormis les secteurs partiellement en concurrence avec le

privé, comme l'enseignement scolaire, objet de débats houleux depuis au moins vingt ans en France – dans son domaine d'attribution. Niskanen [1971] avait à ce sujet mis en évidence le monopole des administrations, qui faisait face à celui des décideurs politiques, créant un monopole bilatéral dans la négociation des choix économiques. Cette gestion « hors marché » de l'administration conduit par conséquent à considérer la gestion publique comme un système spécifique, auquel il serait illusoire d'appliquer les mêmes méthodes que celles de la gestion privée. C'est en tout cas le reproche qui est souvent fait aux réformateurs, qui transposent quelquefois des normes de la gestion privée pour la gestion publique. Downs indique donc le caractère « hors marché » de l'administration publique comme un élément clé de l'institution bureaucratique et comme une base de sa spécificité.

Après cette présentation de la bureaucratie publique comme organisation idéal-typique dans sa conception downsienne, il faut montrer de quelle manière cet auteur qualifie les grandes tendances (ou « lois sociologiques ») qui en régissent l'activité.

b. Downs et le rôle des lois sociologiques affectant l'administration publique :

Pour Downs [1967], il est possible de formuler un certain nombre de lois régissant le fonctionnement habituel de l'administration publique.

- Downs parle d'abord de la *loi de croissance du conservatisme* : plus l'ancienneté du service administratif est importante, plus il abandonne une partie des projets innovants qui avaient pu justifier sa création, et se cantonne aux projets déjà amortis et connus de la population. Ceci revient à dire que la propension aux réformes est relativement limitée au fil du temps, ce qui justifie une intervention politique afin de restaurer une certaine modernité aux services.
- Downs évoque aussi la *loi de la hiérarchie* : c'est le mode traditionnel de fonctionnement institutionnel de l'administration publique, sur lequel il n'est pas nécessaire de revenir.
- En référence au fonctionnement pyramidal des administrations, Downs parle du problème du contrôle des agents – ce qui inspirera les approches en termes d'agence, sur un plan théorique, de même que les mesures destinées à impulser une prise en compte des performances des fonctionnaires – avec d'abord la *loi du contrôle imparfait* : personne ne contrôle intégralement l'organisation bureaucratique du fait de sa taille et de l'impossibilité de coordonner pleinement l'ensemble des pôles de contrôle de façon centralisée.

- La *loi du contrôle décroissant* constitue un corollaire de la loi précédente. Elle montre que l'intensité de l'autorité des supérieurs hiérarchiques diminue à mesure que le nombre d'échelons les séparant de leurs subordonnés augmente, ou encore à mesure que l'on rajoute des échelons inférieurs à l'organisation. Les réformes dites de « Nouvelle Gestion Publique », au centre des tentatives actuelles pour moderniser les administrations, ont notamment pour objectif de contourner cet obstacle en développant ce que l'on appelle la « déconcentration managériale », à savoir une plus grande « décentralisation » de la prise de décision dans les GRH publiques. Il sera abondamment question de ce problème dans la dernière partie de ce travail consacrée à la recherche de performance dans la gestion administrative publique.
- Un autre corollaire des problèmes de contrôle dans les administrations est constitué par la *loi de l'anti-contrôle* : à mesure que les mécanismes de contrôle sont mis en place dans l'administration, il existe une tendance des agents à chercher à se prémunir contre ces mesures. Ainsi donc, alors même que les procédures de contrôle sont coûteuses en termes de budgets publics, Downs signale que les agents vont utiliser leurs ressources en temps pour dissimuler leurs éventuels manquements dans leur travail. Le contrôle provoque une réaction inverse qui ajoute un nouveau coût de fonctionnement, à la fois financier et non financier, pour l'organisation. Sans parler des effets potentiellement destructeurs sur le célèbre « esprit de corps », trop souvent dénigré par les études économiques, et qui est quand même l'une des bases de la bonne marche de l'administration au service du public. Les mécanismes d'agence et de contrôle applicables à l'administration publique et traités notamment dans la deuxième partie de cette étude, ont pour ambition de limiter ces tendances, en mettant en place des pénalités financières ou non sur les agents qui ne respectent pas leurs obligations de service ou sur les services administratifs qui ne remplissent pas certains objectifs assignés par leur tutelle. Ce thème est évidemment un corollaire de la rémunération à la performance.
- Le problème du contrôle, sur lequel insiste Downs en précurseur des problèmes d'agence, est à la base d'une autre grande règle : la *loi de la duplication du contrôle* : celle-ci est particulièrement parlante pour l'économiste des organisations au fait des mécanismes de contrôle. Elle pose que toute tentative de contrôle d'une grande organisation en génère une autre ; aujourd'hui, cette problématique de la multiplicité des capacités de contrôle est tout à fait prégnante dans les débats. Elle renvoie aussi au thème de la « redondance administrative » qui, loin d'être toujours un surcoût de gestion, peut être à certaines conditions un apport pour l'efficacité de la gestion publique. Là encore, derrière ce thème,

on voit poindre les synergies opérationnelles issues de la coopération des institutions dans un but d'efficacité. Downs avait d'ailleurs bien remarqué que la duplication institutionnelle, le dédoublement des contrôles par plusieurs superviseurs, loin d'être toujours un défaut, a ses avantages : il permet la mise en commun d'informations obtenues au moyen de deux types de contrôles portant sur des objets différents (contrôle comptable et sur les activités effectuées, par exemple) ; d'où une complémentarité possible là où des effets externes sur la communication sont à attendre. La redondance sur le contrôle administratif provoque cependant des réactions en vertu de la loi précédente de l'anti-contrôle, et elle peut initier une concurrence destructrice entre les organismes en charge du contrôle. Il sera question de cette problématique dans la deuxième partie de ce travail, avec l'étude théorique de la supervision administrative et l'éventuelle pertinence d'une multiplicité de superviseurs.

- Une autre facette des problèmes de contrôle se justifie du fait de la nature bureaucratique des administrations publiques en charge du contrôle : c'est la *loi de l'expansion illimitée du contrôle*. Ce dernier étant lui-même une activité menée par des services administratifs, Downs postule que l'organisation va chercher à maximiser son output de contrôle, pour des raisons de prestige et pour avoir plus de crédits. Le but est alors de drainer des budgets de manière à sortir de l'anonymat bureaucratique. Cette tendance à la maximisation de l'output, proche en général de celle de maximisation des budgets (et chère à Niskanen [1971], voir *infra*) est en réalité calquée sur l'hypothèse formulée par J.K. Galbraith à la même période, selon Doel et Velthoven [1993]. L'entité en charge de l'activité de contrôle va accroître la fréquence de ses contrôles afin d'en tirer une plus grande utilité, même si cette façon de personnifier l'organisation administrative n'est pas pleinement satisfaisante. D'où le risque de réactions à cause notamment de la loi de l'anti-contrôle déjà présentée, et du fait d'une dégradation prévisible de l'esprit de corps du service en question.
- La *loi de la coordination décroissante* correspond à une tendance bien connue dans les organisations, et fait appel au simple bon sens : plus l'administration est grande, plus la coordination entre ses pôles tend à décroître. Derrière l'évidence de ces propos, se cache aujourd'hui un vrai problème économique et politique, du fait de la gestion nécessaire des effets externes au sein d'une même hiérarchie et entre les administrations ou organismes de la gestion publique, voire avec les partenaires de la gestion privée, dans le cas des fameux « partenariats public-privé » (ou PPP). C'est un problème de design institutionnel autour de la question de la coordination de plusieurs administrations.

- Découlant du principe de hiérarchie administrative, Downs formule la *loi de transmission du pouvoir* : quand un conflit émerge au sein de l'administration, la procédure de règlement de ce problème est facile à trouver, puisqu'il suffit de prendre pour arbitre le supérieur hiérarchique commun et le moins haut dans la hiérarchie, donc le « plus petit commun dénominateur » des agents en présence. Evidemment, cette « remontée vers l'amont » des sujets de conflit (sur les budgets, les rémunérations, les attributions, etc.) a le mérite d'être simple dans son principe, encore faut-il que la compétence technique nécessaire soit bien détenue par le supérieur en charge théoriquement de l'arbitrage. Sinon, il se peut qu'un problème mineur débouche sur la mobilisation de plusieurs échelons de la hiérarchie, occupant inutilement l'attention et les budgets de l'organisation. Néanmoins, on peut espérer que le droit administratif soit assez clair et sans ambiguïté, ce qui ressort du travail des juristes. Le thème de la subsidiarité doit ici régir l'attribution des pouvoirs et compétences (voir aussi la troisième partie).
- L'une des plus célèbres « lois sociologiques » reste celle de la *loi de Gresham de la planification*. Reprenant la tournure de la loi de Gresham utilisée en économie monétaire sur l'instabilité des régimes de bimétallisme (« la mauvaise monnaie chasse la bonne »), Downs parle de loi de Gresham de la planification pour désigner le fait que « les objectifs de court terme chassent les objectifs de long terme » dans les administrations publiques. Du fait du fameux triptyque de Buchanan et Tullock [1962], mettant en relation l'administration, les politiciens et les électeurs, les administrations sont partiellement soumises à l'agenda électoral, et doivent se plier quelquefois aux objectifs des décideurs, ce qui raccourcit l'horizon des programmes publics en général. De ce fait, on peut expliquer la tendance privilégiant les objectifs de court terme à ceux de long terme. Cependant, les programmes pluriannuels viennent contredire cette tendance de fond. Pour poursuivre l'approche théorique de Buchanan et Tullock, le lecteur peut d'ailleurs se tourner vers Santagata in Greffe *et al.* [2002]¹⁴.
- Une nouvelle loi est à associer aux éléments immatériels comme la circulation de l'information au sein de l'administration. Il s'agit de la *loi des biens libres* : on entend ici par « bien libre » un bien qui est non rival en consommation et disponible sans coût monétaire ; dans le cas où l'un des pôles de l'administration dispose d'une capacité de centralisation et de traitement d'un bien libre, comme l'information, Downs explique que cette loi indique que la demande de ce bien libre va exploiter l'ensemble des ressources en

¹⁴ Voir aussi Lafay [2001] et Voigt [1999].

bien libre du pôle en situation d'offreur. Plus clairement, du fait de sa nature, l'information va circuler librement et sans coût financier, et le contenu de ce bien libre sera – en théorie – identique à celui à la disposition du pôle qui le produit. L'administration publique serait particulièrement propice à l'émergence des biens libres, d'abord à cause de sa structure hiérarchique mettant en interaction – mais seulement verticale – les différents échelons ; mais elle provoquerait d'autant plus l'essor des biens libres du fait de sa logique interne « hors marché », déjà décrite par Weber.

- En réaction à la loi des biens libres, Downs parle de la *loi de la tarification non monétaire*. Puisque l'échange non marchand d'un bien libre informationnel au sein de l'administration publique n'entraîne pas de contrepartie monétaire, Downs signale que le service ayant généré le bien libre va exiger une compensation non monétaire vis-à-vis de ceux qui profitent du bien, « afin de réduire leur propension à exiger de l'information ». L'autonomie des bureaux au sein de l'organisation publique existe, ce qui motive la volonté du service processeur d'information à rechercher une rémunération : la question revient alors à connaître la forme prise par la rémunération. On peut supposer qu'il s'agira d'une information exclusive, ou, plus subtilement, de « renvois d'ascenseur » en termes de nominations futures auprès des supérieurs hiérarchiques. Il est difficile cependant de dresser un éventail complet des compensations non monétaires, du fait même de leur nature témoignant en quelque sorte de l'opacité des relations intra-administratives.
- Downs évoque une nouvelle loi à rapprocher dans ses effets de la loi de duplication du contrôle. Il s'agit de la *loi du progrès au moyen de l'impérialisme*. Les services administratifs ayant une vocation naturelle à chercher sans cesse de nouveaux domaines d'attribution, selon une loi générale d'expansion des services, déjà vue par Parkinson [1983], ils ont une tendance à « l'impérialisme institutionnel ». Puisqu'il est difficile de créer sans cesse de nouveaux domaines d'intervention pour l'administration, les auteurs spécialistes de la gestion publique ont souvent postulé ce comportement « cannibale » des services, destiné à absorber les domaines d'intervention des autres services pour avoir de plus gros budgets. Des exemples viennent corroborer ce postulat d'impérialisme, qu'il serait faux de généraliser toutefois (voir en particulier l'entretien avec M. Canas, dans la troisième partie de ce travail, à propos des réorganisations institutionnelles au ministère de la Culture). L'idée de Downs, formulée un peu différemment par Holden Jr [1966] à la même époque, consiste à dire que l'augmentation des budgets et des domaines d'intervention sera la récompense des services ayant réalisé les plus grandes innovations dans leur gestion et dans leurs programmes d'activité. Il y aurait donc une mise en

concurrence de fait sur la recherche d'innovations entre des services se disputant des budgets pour des programmes donnés, ce qui provoquerait une recherche d'efficacité accrue¹⁵. On retrouve ici l'adage libéral selon lequel la concurrence est « disciplinante » et réduit les biais bureaucratiques, qu'il conviendra néanmoins de modérer, tant il paraît aujourd'hui difficile de mettre sur un même plan la gestion des entreprises et celle des administrations, malgré un rapprochement net des méthodes administratives vers celles du secteur privé.

- La *loi du conflit inter-organisations* est un corollaire de la loi précédente. Du fait de la tendance à la recherche de nouveaux budgets et attributions par les administrations, et malgré la possibilité d'innovations pertinentes, Downs montre que les administrations seront en conflit partiel les unes avec les autres. En réalité, le conflit entre organisations se ressent au niveau de la concurrence sur les budgets et les attributions, alors que subsistent des éléments de coopération entre services (mise en commun de bases de données, services communs de maintenance, programmes communs...). Le problème est de savoir d'abord quel sera l'effet de ce mixte de conflit et de coopération sur la gestion administrative publique, en termes de fourniture de biens publics administratifs. Dans la deuxième partie de ce travail, un modèle vise à prendre en compte les tendances contradictoires entre coopération et conflit sur les budgets et attributions des services de l'administration publique, et à incorporer différents niveaux d'interaction lors de la prise de décision publique, ce qui est loin d'être neutre pour la fourniture des outputs administratifs.
- Suite à la tendance générale au conflit entre services administratifs, résolue selon Downs par le critère de la qualité des progrès sur l'innovation, il faut recenser un nouveau principe d'organisation administrative : *la loi de l'arbitrage sur les objectifs contradictoires*. Selon Downs, il existe une contradiction entre la propension à l'innovation, conduisant à une diversité des procédures administratives d'un service à l'autre, et la propension au contrôle hiérarchique, qui nécessite une homogénéisation des méthodes de l'administration afin d'élaborer des normes standards de contrôle.
- On pose souvent la question de la légitimité de l'action publique auprès des citoyens. Au sein même de la hiérarchie administrative, il faut constater avec Downs la *loi de la loyauté auto-référente*. Elle veut que les agents administratifs accordent une légitimité importante à l'organisation qui les emploie et leur donne de l'avancement : l'idée sous-jacente

¹⁵ Pour une approche plus moderne de la mise en concurrence des services, et dans une optique de sociologie économique, voir aussi Fischer et Sirianni [1994], qui traitent par ailleurs d'autres problématiques.

consiste à postuler que si les agents font l'apologie de leur administration d'origine, ces compliments leur reviennent, amenant à justifier l'existence de leur poste lui-même. Valoriser l'institution, c'est se valoriser soi-même, ce que cette loi cherche à établir. L'organisation se crée *ad hoc* une légitimité, puisqu'en créant de nouvelles attributions et de nouveaux postes, les agents qui les occupent auront une forme de reconnaissance sociale vis-à-vis de leur employeur public. Par conséquent, il est clair que cette loi établit un principe de circularité en vigueur dans la gestion publique : l'institution se légitime en fournissant des emplois, qui sont occupés par des agents justifiant leur activité en faisant l'éloge de leur administration, et ainsi de suite. Certains auteurs ont prolongé le raisonnement, en montrant que les fonctionnaires légitiment leur activité en votant pour des partis favorables à une extension de la sphère publique, une idée qui concrétise la loi de la loyauté auto-référente (cf. par exemple Frey et Pommerehne [1982] ou Jaarsma *et al.* [1986]). Cette loi a donc des conséquences sur la taille des administrations publiques, par l'entremise des comportements des agents publics, ce qui est d'ailleurs un cheminement causal assez fréquent depuis Niskanen [1971].

Maintenant que les principales lois de Downs ont été mises en évidence, il convient de reprendre la typologie de Downs sur les comportements bureaucratiques, et d'en mesurer la portée économique.

c. Typologie des comportements administratifs individuels :

Tout d'abord, il convient d'insister sur le fait que, selon Downs [1965], les agents administratifs sont supposés agir en vertu du postulat d'optimisation, couplé à celui de rationalité. Jusque-là, cette supposition ne soulève pas d'étonnement, encore qu'un auteur comme H. Simon contestera les capacités des agents à faire preuve de comportements totalement rationnels, ainsi que cette étude le montrera *infra*. Downs lui-même conçoit clairement les capacités de traitement de l'information des agents comme limitées. Il voit aussi pour environnement institutionnel un cadre d'incertitude, et de rareté, c'est-à-dire que la recherche d'informations a un coût généralisé en budgets, en temps, etc.

En outre, sur les objectifs suivis par les agents administratifs, Downs dresse une dichotomie de comportements. Les uns recherchent l'opportunisme, donc des objectifs qui ne sont profitables qu'à eux-mêmes ; les autres visent à la fois des objectifs opportunistes et des objectifs altruistes, c'est-à-dire qu'ils intègrent en partie la portée sociale de leur action auprès

de la collectivité (on parle d'objectifs mixtes). Il existe plusieurs objectifs conciliables pour certains : le pouvoir, le budget, le prestige, la sécurité de l'emploi, la liberté d'action, la loyauté à un principe, la recherche de l'excellence ou encore la recherche de l'intérêt général. Selon Downs, l'éventail des comportements administratifs correspond aux objectifs privilégiés dans chaque organisme. Ces idéal-types méritent d'être énumérés : les « *alpinistes* » (*climbers*) recherchent surtout le pouvoir et ont de l'ambition personnelle ; les *conservateurs* (*conservers*) visent surtout la sécurité de l'emploi et ont peu d'ambitions de carrière. Ces deux types d'agents sont les agents purement opportunistes au sens de Downs. A côté d'eux, il existe des agents à objectifs mixtes, qui sont : les *partisans* (*zealots*) qui s'appliquent à mettre en place des politiques tant pour leur propre intérêt que pour celui de la collectivité, les *défenseurs* (*advocates*), prompts à être partiaux quand il s'agit d'appuyer la politique de leur service face à d'autres services, mais impartiaux lors des négociations internes à leur organisme, enfin, les *hommes d'Etat* (*statesmen*), à la fois décideurs bienveillants pour la collectivité, et dont l'opportunisme se mesure au prestige qu'ils tirent à rechercher le bien-être de la collectivité (on peut ajouter qu'il s'agit d'une forme faible de l'opportunisme, puisqu'il n'y a pas de pure recherche d'objectifs opposés à l'intérêt général). Ce classement des agents de l'administration publique appelle à la réflexion, quand on sait que P.A. Samuelson [1954] postule la simple bienveillance des agents décideurs – qui sont des « hommes d'Etat » au sens de Downs, alors que Niskanen [1971] les verra plutôt comme des opportunistes purs, principalement « alpinistes » sous l'hypothèse de maximisation des budgets.

En pratique, la question de la « motivation » des fonctionnaires pour leur travail sera sujette à interrogations, et la troisième partie de ce travail s'en fera l'écho, dans la mesure où elle permettra d'opposer une forme de motivation qui serait purement désintéressée et propre à l'individu (la motivation *intrinsèque*), et une forme qui serait mue par des primes incitatives (la motivation *extrinsèque*), complémentaires chez tout individu (Deci et Ryan [1975]). L'intérêt de la typologie de Downs est justement de donner une première piste à l'étude des facteurs de motivation, donc de performance des agents publics.

Au-delà de cet ensemble de comportements typiques, Downs indique de manière judicieuse que les interactions avec d'autres services administratifs constituent un cadre général de l'action administrative, ce qui a déjà pu être apparent lors de l'étude de certaines lois sociologiques précédentes, et ce qu'il convient de considérer maintenant.

d. Analyse des comportements administratifs à l'échelon du service¹⁶ :

Il est clair que cette problématique se trouve au cœur de l'analyse économique des administrations publiques et au cœur des réformes actuelles. Downs avait déjà bien traité ce sujet, en schématisant la zone d'influence des services administratifs, au moyen du concept de « territoire administratif ». Il s'agit de l'espace des variables sur lesquelles un service dispose d'une capacité d'influence. Mais cette zone d'influence n'est pas uniforme, et l'on constate différents degrés de contrôle par chaque service. De plus, dans certaines portions de leur sphère d'activité, les services influent conjointement sur un même domaine, ce qui correspond nettement à la problématique de *redondance administrative* (Ting [2003]), et ce qui ramène à l'une des lois sociologiques de Downs, la *loi du conflit inter-organisations*. Il paraît judicieux de reprendre la représentation graphique élaborée par Downs à ce sujet, avant de chercher par la suite à approfondir ce thème (cf. *infra*). Ceci va permettre dès maintenant d'essayer de valider l'approche de Downs à la lumière de la réforme du Revenu Minimum d'Activité (RMA), mise en place en 2004 en France.

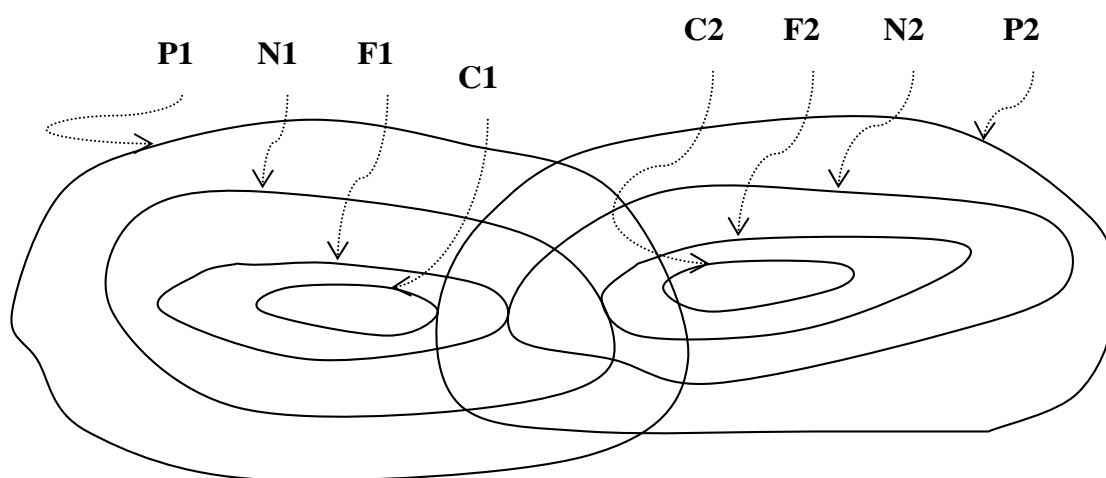


Figure 1 : Le graphique de Downs [1967]

¹⁶ Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « Economie des administrations publiques: une analyse des interactions institutionnelles à partir de l'apport d'A. Downs », lors du 53ème Congrès de l'Association Française de Sciences Economiques (AFSE), à Paris, les 16-17 septembre 2004 (Percebois [2004a]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier M. M. Baslé, Professeur à l'Université Rennes I. De même, ce travail a été présenté au séminaire du LAEP du 18 mai 2004, et l'auteur tient à en remercier les intervenants, en particulier M. P. Garrouste, membre du laboratoire ATOM (Paris I) et Professeur à l'Université Lumière-Lyon II. Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

Le graphique précédent fait apparaître les sphères d'influence respectives de deux services administratifs ou autorités administratives autonomes (notées 1 et 2), selon la représentation que l'on trouve dans Downs [1967], quand on suppose que les activités administratives se ramènent simplement à deux dimensions (ce qui explique la représentation en termes de surfaces). Downs ne dénomme pas explicitement ces deux dimensions, mais elles doivent permettre au lecteur de garder à l'esprit que les sphères de compétence des services, *ex ante*, ne se recoupent pas complètement, l'un pouvant être plus à même de remplir la nouvelle tâche qui sera affectée. Les *centres (C)* représentent les « noyaux durs » exclusifs de chacun des services, donc la zone de spécialisation de chaque service, dans un univers restreint à deux services seulement. Les *franges intérieures (F)* désignent des domaines d'activité où chaque service a en théorie un *avantage institutionnel comparatif* lui fournissant de fait un droit logique à prendre en charge l'activité en question ; mais on constate que dans ces domaines, l'autre service peut intervenir, l'activité étant aussi dans sa *périphérie (P)*. Cependant, le graphique comporte aussi une *zone (N)* de « *no man's land* » qui correspond selon Downs à des activités non pas délaissées, mais pour lesquelles aucun service administratif ne dispose d'une autorité affirmée lui octroyant le droit d'en revendiquer la gestion.

La question de la mise en place du RMA en 2004 s'inscrit dans cette problématique des « zones d'influence » des services, quand la « territorialité administrative » s'entend dans une perspective spatiale de décentralisation, plutôt que dans une simple hiérarchie d'administration centrale. Comment envisager le RMA dans le graphique de Downs, si les « services administratifs ou autorités », ici au nombre de deux correspondent à l'Etat central et au département ? Une autre réforme aurait-elle été possible ?

Dans ce qui suit, il faudra chercher à approfondir le graphique de Downs afin d'en dégager une analyse économique des interactions administratives et des réformes du management public, à partir des zones d'influence de deux services seulement, ou de deux divisions dans le cas interne. Il ressort du graphe précédent que les autorités ou services administratifs ne sont en interaction directe que dans la sphère d'activité située en dehors de leurs deux centres et d'une portion de leurs autres zones respectives.

Le *monopole* est justifiable là où il n'y a qu'un service disposant d'une compétence minimale. Néanmoins, même si sur certains segments d'activité les services peuvent être mis en concurrence, rien ne dit que cette situation serait optimale. En effet, il est possible de supposer que sur ces activités il existe des rendements d'échelle ou des économies d'envergure importantes motivant le choix d'une seule entité en monopole (à moins que l'on

envisage de fusionner les deux services, c'est la *consolidation*, un cas non étudié par la suite car il suppose la fin de la coexistence de deux services distincts¹⁷), ou que l'on réorganise les attributions de chaque service, par des transferts de divisions administratives d'un service à l'autre.

De la même manière, et toujours en dehors du cas de compétence exclusive d'un service, il est possible d'imaginer de coordonner les services ou autorités pour des activités appartenant simultanément à la frange intérieure de l'une et à la périphérie de l'autre, ce qui risque de donner un avantage décisionnel à la première (on parlera alors de *gestion asymétrique*, ce qui constituera au sens de l'économie des institutions une *forme hybride*). Pour la situation de no man's land réciproque, on peut penser que ce dernier type de coordination asymétrique ne donnera aucun avantage à l'un ou l'autre des services, *ex ante*. Deux cas se présenteront alors : celui où les services décident de ne pas coopérer et de produire chacun à la fois les biens qui leur sont propres et les biens en commun – qui correspond au no man's land (on évoquera ce problème en parlant de *gestion non coopérative*) ; dans le second cas, les services peuvent choisir de se coordonner en se répartissant de façon adéquate la production des biens du no man's land afin de garder des ressources pour produire les autres biens respectivement à leur charge (puisque les services gardent des objectifs propres et restent séparés, on ne peut parler de consolidation ; il s'agit toujours d'une *forme hybride*, qualifiée ici de *semi-consolidation*) ; dans ce cas, il n'y a pas d'avantage décisionnel pour l'une des autorités, ce qui distingue cette forme hybride de la gestion asymétrique.

Les cas précédents sont des idéal-types, car ils correspondent à des activités ou fonctions « à mi-chemin » entre la gestion par un seul service (pour lequel c'est une activité du centre C1 ou C2), et la gestion par l'autre service en monopole lui aussi, en passant par une gamme de configurations institutionnelles associées à des conditions diverses d'interaction stratégique. On peut ainsi tracer ci-dessous un « sentier » reliant les deux centres, afin de repérer les situations précédentes.

¹⁷ La configuration de « consolidation » sera, *a contrario*, largement débattue dans la deuxième partie de ce travail à l'occasion d'un modèle déjà cité et faisant apparaître les différents types d'interaction entre services administratifs.

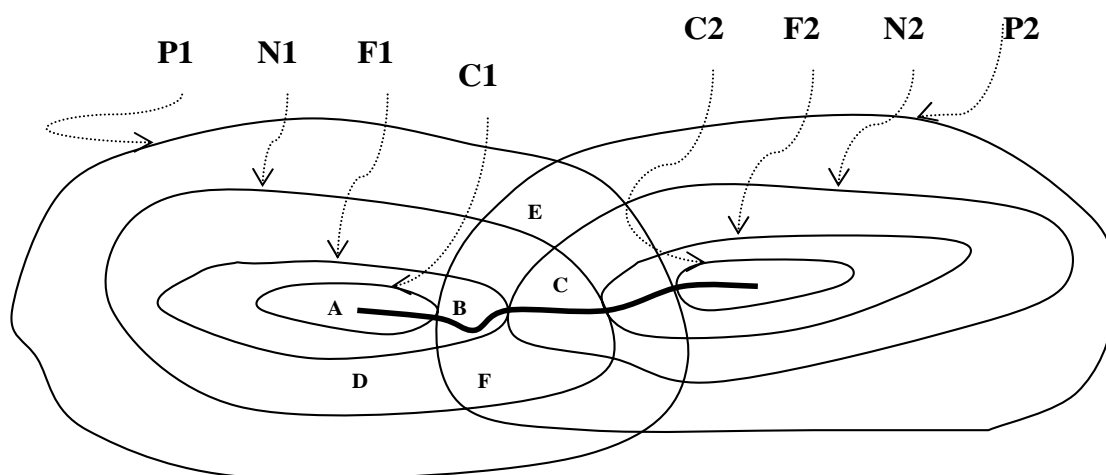


Figure 2 : Configurations administratives possibles

Sur le graphique précédent, la situation A correspond en principe au cas de monopole. Le cas B relève souvent (mais pas toujours) de la situation de forme hybride asymétrique : un service ou agent a la primauté de la décision, l'autre devant s'y adapter ou agir de façon subsidiaire dans la décision (dans un contexte de théorie des jeux, ce cas revient à une configuration de Stackelberg sur la décision publique). Le cas C peut s'apparenter *a priori* à deux types de configurations, ou bien celle de non-coopération, ou bien celle de semi-consolidation, selon que les services adoptent ou non des méthodes coopératives. Il s'agit ici d'une réinterprétation des apports de Downs, à l'aune de l'économie de l'administration publique et des réformes qui s'y appliquent. Pour des activités relevant de la sphère de compétence d'un seul service, par exemple D, la gestion en monopole n'est pas remise en question, à moins d'une reconfiguration d'ensemble des activités des deux services ou autorités. Pour la configuration E, qui relève de la périphérie des deux services simultanément, on peut supposer *a priori* que la semi-consolidation est une possibilité, avec celle de concurrence. Enfin, dans la situation F, dans la zone périphérique de l'un et dans le no man's land pour l'autre, il est probable *ex ante* que cette activité sera gérée par une forme hybride asymétrique à l'avantage du service ayant le point F le moins éloigné de son centre. Cependant, la semi-consolidation ne semble pas y être exclue *ex ante* ; la gestion en monopole paraît aussi envisageable, mais sans garantie d'efficacité au niveau de l'attribution des activités.

Le graphique suivant développe plus avant le raisonnement *a priori* qui vient d'être formulé, et indique la probabilité d'occurrence du monopole, de la gestion non coopérative (ou

concurrence) et des formes hybrides comme modes institutionnels possibles, en prolongeant les débats introduits à l'origine par les arguments de Downs et son graphe. La probabilité d'occurrence de chaque forme institutionnelle est maximale dans les zones sombres, et minimale à mesure que l'on se rapproche des zones de couleurs pâles. Pour la clarté des graphiques, les situations caractéristiques précédentes (de A à F) sont indiquées par des flèches¹⁸.

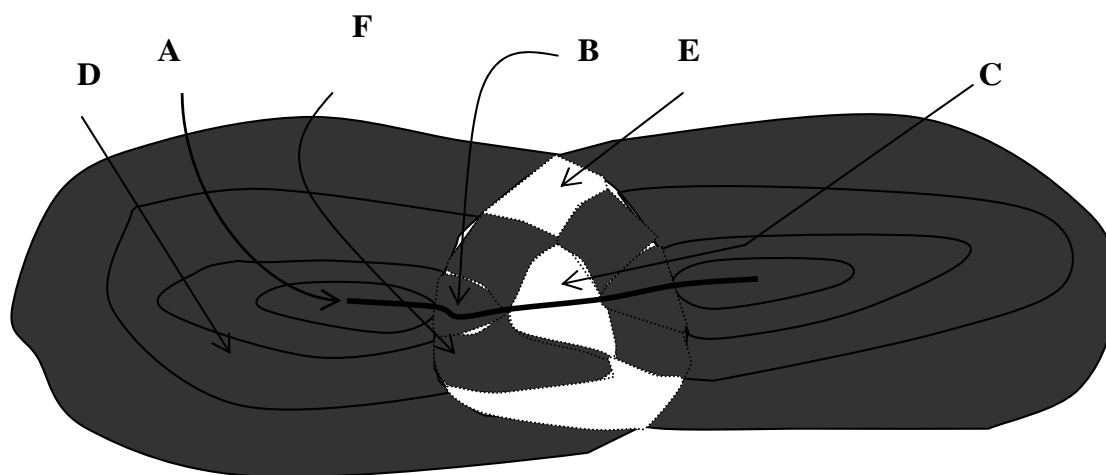


Figure 3 : Probabilité d'occurrence du monopole

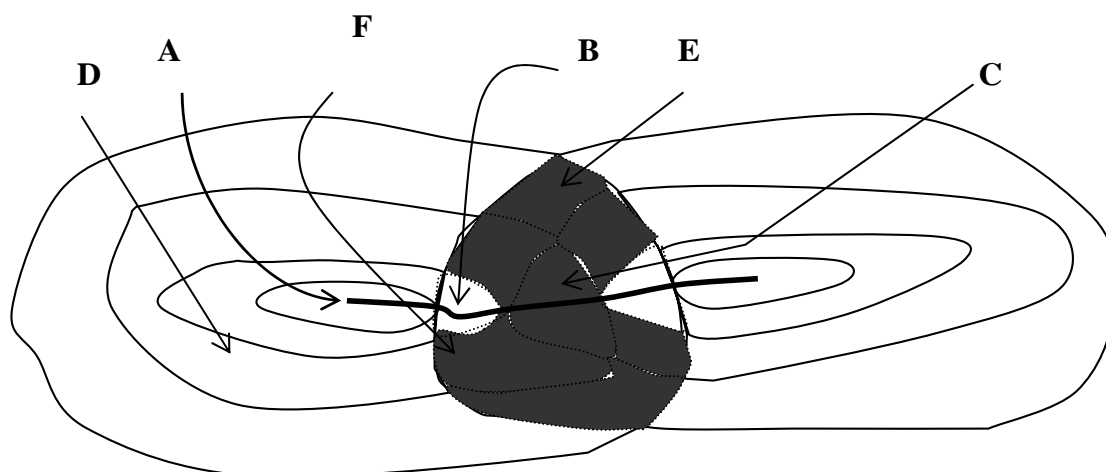


Figure 4 : Probabilité d'occurrence de la concurrence

¹⁸ La gamme de textures sombres et claires utilisée reflète la propension à recourir à chacune des configurations institutionnelles sur son graphique propre. Mais il est délicat de comparer les graphiques les uns aux autres, sans quoi il serait possible d'arriver à valeur différente de l'unité en sommant les probabilités de chaque configuration pour un espace donné et en attribuant une pondération à chaque texture. Les textures ne sont donc que des indicateurs propres à chacun des graphiques, les comparaisons entre graphiques étant à manier avec précaution.

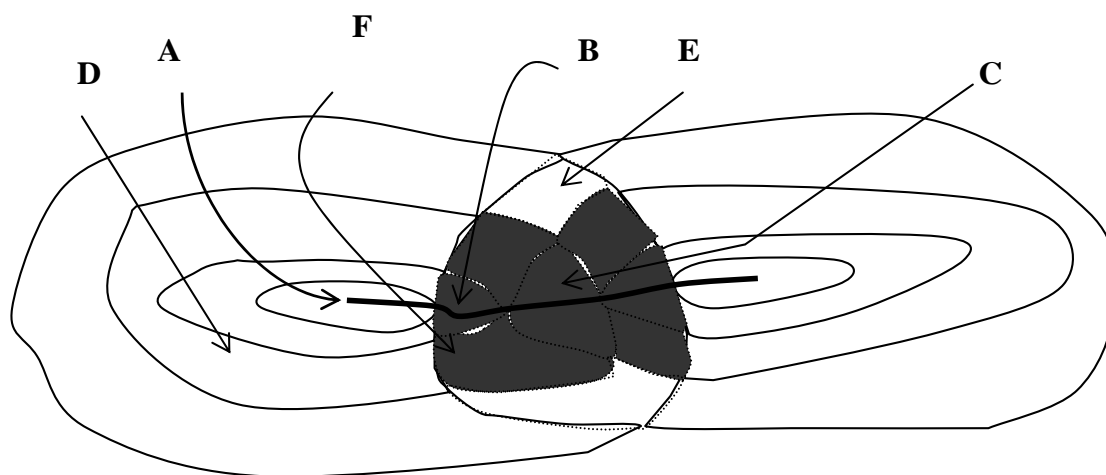


Figure 5 : Probabilité d'occurrence des formes hybrides

L'étude précédente à partir du graphique original de Downs a pour but de porter la discussion sur le terrain de l'économie de l'administration publique ainsi que sur les réformes du management public, en particulier sur les mesures visant à accroître la décentralisation, comme pour le RMA¹⁹. On aboutit donc à un certain nombre de critères théoriques justifiant tel ou tel type d'interaction, des critères qu'il convient de mettre en évidence.

Les *critères d'attribution du monopole* de gestion d'une activité sont au nombre de deux, hormis évidemment celui de l'expertise unique d'un seul service, et dépendent eux aussi des problèmes d'expertise :

- *L'asymétrie croissante des compétences (ou croissance de « l'expertise relative » du plus compétent)* dans l'activité concernée, mesurée par le nombre de degrés d'écart entre les types de zones d'influence dans lesquelles se situe l'activité pour chaque service (si un service est beaucoup plus compétent qu'un autre, il peut revendiquer une position de monopole) ; exemples : pour C, la symétrie est totale (intersection des no man's land) ; pour F, le service 1 est dans son no man's land, l'autre étant dans sa zone périphérique, ce qui caractérise l'asymétrie des compétences, ou encore le fait que pour F, le service 2 pâtit d'une expertise relative défavorable.
- *L'augmentation de la compétence du plus compétent (ou croissance de « l'expertise absolue » du plus compétent)* pour l'activité concernée (en cas de compétence très grande, le monopole peut être envisagé) ; exemples : pour C, le plus compétent (les deux) est dans

¹⁹ En outre, la présente analyse a l'avantage de présenter la décentralisation au moyen d'une analyse économique institutionnelle, ce dont appelait de ses vœux il y a déjà longtemps un auteur comme Wagner [1976].

le no man's land ; pour E, il est dans la zone périphérique ; l'expertise absolue est donc plus faible en E qu'en C.

L'application des deux critères précédents va poser parfois le problème de la divergence de leurs conclusions. Dans ce cas, on supposera la *dominance du critère de compétence du plus compétent sur celui d'asymétrie (dominance de l'expertise absolue sur l'expertise relative)*, car il est probable que le monopole en gestion publique repose davantage sur un problème d'expertise *absolue* que sur une question d'expertise *relative*, la question étant surtout celle de l'accumulation d'une expertise permettant des économies d'échelle ou d'envergure dans le traitement des opérations administratives. On obtient alors un classement *ex ante* des probabilités d'occurrence de chaque configuration, *sous l'hypothèse de bienveillance du décideur public en charge de l'organisation administrative* (ce qui signifie que son but est d'attribuer une tâche administrative au plus compétent en termes d'expertise absolue ou relative). Donc pour le monopole :

$$\Pr_M(A) > \Pr_M(B) > \Pr_M(F) > \Pr_M(C) > \Pr_M(E)$$

En effet, de A à B, il n'y a plus de service non compétent (on s'attend à une baisse de la probabilité du monopole) ; de B à F l'asymétrie diminue et il y a baisse de l'expertise absolue (deux effets de même sens) ; de F à C, la situation devient symétrique car le service 2 gagne en compétence, et on observe la stabilité de l'expertise absolue ; de C à E, il y a stabilité de l'asymétrie et baisse de l'expertise absolue.

Les *critères de choix de la non-coopération (ou « concurrence »)* entre les services (cf. Holden Jr [1966] pour une apologie de la concurrence administrative) sont, on pouvait s'y attendre, globalement contraires à ceux de monopole, à la différence importante *qu'il n'existe pas de zone exigeant exclusivement une configuration de concurrence, alors qu'une telle zone existe pour le monopole* (le point A du graphe de Downs en est un exemple) ; néanmoins ceci est une contingence des hypothèses du graphique de Downs, et l'on pourrait s'en abstraire *a priori*. De cela, on peut tirer une conséquence importante : la configuration de non-coopération (ou « concurrence ») est elle-même toujours contestée par la situation de monopole et les formes hybrides qui peuvent mieux capter les effets bénéfiques des partenariats. Il faut ici rappeler que ce travail s'intéresse à des institutions publiques « hors marché », ce qui explique que les conclusions pourraient être différentes pour le secteur privé.

En vertu du graphique de Downs, la probabilité d'une concurrence entre services de la gestion publique devrait donc être très faible en moyenne. Une fois faites ces constatations, deux critères de gestion par la concurrence apparaissent :

- *L'asymétrie décroissante des compétences (ou « expertise relative » décroissante)* dans l'activité concernée, mesurée par la diminution du nombre de degrés d'écart entre les types de zones d'influence dans lesquelles se situe l'activité pour chaque service ou autorité (si les services ont environ la même compétence, la concurrence peut être loyale et efficace). En C, la symétrie est plus forte qu'en B, par exemple, ce qui renforce la propension à la concurrence administrative.
- *La réduction de la compétence du plus compétent (ou « expertise absolue » décroissante)* pour l'activité concernée (en l'absence de compétence significative, le monopole ne se justifie plus vraiment, ce qui profite à la concurrence). L'expertise absolue étant plus faible en C qu'en F, la situation C est plus propice à la concurrence, par exemple.

Là encore, on postule la *dominance du critère d'expertise absolue sur celui d'expertise relative*, car la concurrence est surtout d'autant plus intéressante que le coût d'opportunité des économies d'échelle ou d'envergure sur l'expertise absolue et la spécialisation diminue. En réitérant l'hypothèse de décideur bienveillant, on obtient les probabilités suivantes pour la concurrence :

$$\Pr_C(E) > \Pr_C(C) > \Pr_C(F) > \Pr_C(B) > \Pr_C(A)$$

En effet, de E à C, à symétrie constante, l'expertise absolue augmente (effet dans le sens d'une baisse de la probabilité de la concurrence, potentiellement destructrice). De C à F, à expertise absolue constante, la symétrie des compétences diminue. De F à B, l'on constate une augmentation des asymétries de compétences et une hausse de l'expertise absolue. Enfin, de B à A, l'un des services perd toute compétence, et l'on revient à la configuration de compétence unique, ce qui explique que la concurrence n'a pas lieu d'être, à la différence du monopole, qui devient pleinement légitime.

Les *critères d'occurrence des formes hybrides* s'obtiennent « en négatif » quand on connaît ceux de la situation de monopole et de concurrence. C'est ainsi que les formes hybrides sont exclues des cas où un seul service (ou division, ou autorité) dispose d'une compétence, le monopole étant préférable ; de même, pour la configuration la plus apte à la concurrence,

quand les services sont globalement peu compétents (expertise absolue faible) et très symétriques, l'occurrence des formes hybrides est assez faible. Elle a tendance à augmenter quand on se place dans des situations où les deux services ont une compétence moyenne et surtout s'il existe une asymétrie sur ces compétences. De plus, *ceteris paribus*, l'occurrence de structures coopératives (du type semi-consolidation ou de type asymétrique) est plus forte en gestion publique qu'ailleurs. Notons en outre que les formes hybrides constituent un bloc hétérogène et une notion qu'il convient de manipuler avec prudence, du fait de la plasticité des formes institutionnelles qu'elles regroupent en réalité.

Seuls deux cas possibles de formes hybrides sont ici considérés, à savoir la semi-consolidation (ou coalition de services au sens de J. Marschak, cf. Marschak et Radner [1972]²⁰) et la situation asymétrique (dite aussi « autocoordination », au sens de Simon [1983]) – ce qui fait la difficulté de tout raisonnement graphique poussé plus loin. Quant à la dominance de l'expertise absolue sur l'expertise relative, on voit difficilement *a priori* ce qui viendrait l'étayer ou l'invalider, ce qui fait qu'il est impossible de se prononcer sans spécification supplémentaire. Ces réserves faites, les probabilités d'occurrence des formes hybrides sont les suivantes :

$$\Pr_F(B) \cong \Pr_F(F) > \Pr_F(C) > \Pr_F(E) > \Pr_F(A)$$

En effet, il est difficile d'apprécier l'effet net d'une transition de B à F, puisque l'on passe de 2 échelons à 1 seul (favorable aux formes hybrides), tandis que le plus compétent est dans le no man's land, alors qu'il était dans la frange (ce qui est défavorable aux formes hybrides). Il reste que B comme F sont plus propices aux formes hybrides que C ; en effet, de B à C, on passe de 2 échelons à zéro (neutralité) mais on passe de la frange au no man's land pour l'expertise absolue (baisse de l'occurrence) ; par ailleurs, de F à C, à expertise absolue constante, on passe de l'idéal d'un échelon d'asymétrie à zéro (baisse de l'occurrence). La propriété de transitivité se retrouve simplement ensuite : de C à E, à degré d'asymétrie constant, il y a baisse de l'expertise absolue (du no man's land à la périphérie) ; de E à A, en sortant de l'hypothèse de compétence double, les formes hybrides n'ont guère plus d'intérêt.

Mettre en correspondance le schéma de Downs ainsi que les raisonnements précédents avec la réforme du RMA devrait permettre d'éclairer la portée empirique des lignes ci-dessus.

²⁰ Gibbons [2003] fournit aussi une réflexion sur la pertinence de la théorie des équipes de Marschak et Radner.

La mise en place du Revenu Minimum d'Activité (RMA) en 2004 donne en effet l'occasion d'appliquer les développements théoriques précédents²¹. Le RMA permet de faciliter l'insertion des travailleurs en situation de précarité. Il se présente comme un contrat de travail réservé aux bénéficiaires du RMI ; le RMA est un dispositif complémentaire au RMI, ce dernier étant maintenant géré par le Conseil Général (versements des allocations, vérification des conditions d'attribution...), alors que les conditions plus techniques restent à la charge de l'Etat (montant des allocations, définition des conditions de ressources...)²². La politique d'insertion dévolue aux départements les rend beaucoup plus autonomes. De ce fait, le risque de manque d'équité entre départements devient croissant, même si la politique décidée localement a des chances d'être plus efficace (adéquation plus grande aux objectifs fixés dans chaque département). Le département est le seul maître d'œuvre de la réforme du RMI-RMA, ce qui exclut un rôle spécifique pour la région²³. Des partenariats entre départements sont en revanche à prévoir dans le cadre de la politique du RMA, surtout sur la base d'accords politiques davantage que sur des bases techniques. Les praticiens de la politique d'insertion ne s'attendent pas à une remise en cause prochaine des ajustements institutionnels liés au RMA. Selon une majorité d'entre eux, ce système décentralisé est techniquement plus efficace pour gérer les problèmes d'insertion et d'emploi que le précédent, même si les contraintes liées aux transferts financiers sont loin d'être négligeables.

La décentralisation donne une priorité d'action aux départements dans la définition d'ensemble de leur politique d'insertion alors qu'ils mettaient simplement en pratique les politiques décidées par l'Etat avant 2004. Ce dernier ne pilote plus cette politique, mais se contente de vérifier que des conditions minimales d'équité et de qualité de l'implémentation locale sont respectées. Sur le plan du schéma de Downs, ce nouveau design institutionnel correspond à un glissement *d'une autocoordination pilotée par l'Etat à une autre autocoordination pilotée par le département* (au sens de Simon). En effet, les deux acteurs continuent d'intervenir dans la politique d'insertion, mais leur influence décisionnelle se trouve inversée. Enfin, on peut supposer que les deux autorités publiques poursuivent un objectif commun dans le cadre de la politique d'insertion, à savoir le retour à l'emploi des actifs en situation de précarité sociale, mais qu'il existe bien une asymétrie décisionnelle avant et après la réforme, ce qui exclut la solution de semi-consolidation.

²¹ Sur le thème du RMA, l'auteur tient à remercier M. L. David, Chargé de mission à la Direction de l'Economie Solidaire du Conseil Général de l'Hérault, qui a accepté de lui accorder un entretien. Le détail de l'entrevue et des questions et réponses se trouve dans un encadré ci-après.

²² Le sujet de la réforme du RMI-RMA est aussi traité par Dollé [2003], Join-Lambert [2003] et Avenel [2005].

²³ On peut se référer aux textes officiels de la réforme sur : <http://www.social.gouv.fr/htm/dossiers/rma/projet.htm>

On peut considérer que la réforme s'est faite à cause d'une hausse estimée de l'expertise absolue et relative des départements, explicable par leur expérience dans l'action sociale et par l'importance croissante des conditions locales d'insertion, justifiant la décentralisation de cette politique. Suite à cette présentation du RMA, il convient de dresser un schéma « à la manière de Downs ». Il représentera l'interaction entre l'Etat et les départements, avant et après la réforme.

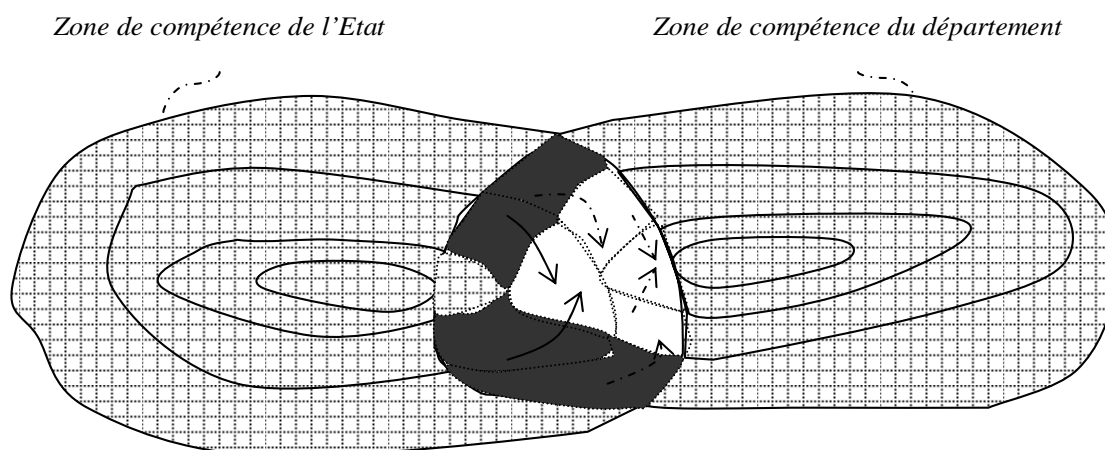


Figure 6 : La politique du RMI-RMA
(hausse de l'expertise relative et absolue du département)

Il s'agit d'expliquer la variation de la « position » de la politique de RMI-RMA au sein du graphique de Downs avant et après la réforme de 2004. Le graphique de Downs est en deux dimensions pour des raisons de simple clarté des explications ; mais une représentation à une dimension serait possible. Les deux dimensions représentent simplement deux échelles de mesure des compétences et de l'expertise requises pour l'exercice d'une politique ou d'une offre d'output spécifiques (exemple : le type de formation des fonctionnaires, et le type d'équipements nécessaires à la production de l'output) ; chaque dimension permet donc de mesurer la « distance » ou l'écart entre le type de compétences nécessaire pour un output donné et la zone de spécialisation de chaque service ou autorité.

On sait déjà que les zones de compétence exclusive de l'Etat ou du département ne présentent pas d'intérêt particulier, puisque Etat et département sont toujours intervenus plus ou moins dans la politique d'insertion (elles sont quadrillées sur le graphique). A l'intérieur de la zone de compétence jointe, on peut exclure la zone quadrillée, car si on la prend comme

zone « d'avant réforme », toute transition implique une baisse de l'expertise absolue de l'Etat (une hypothèse exclue) ; la prendre comme zone « d'après réforme » conduit à ne pas trouver de « zone d'avant réforme » compatible avec nos hypothèses. Les zones foncées signalent des situations « d'avant réforme » possibles, puis à mesure qu'elles deviennent claires on doit les considérer comme des « zones d'après réforme » possibles. Les flèches en pointillés signalent une des transitions censées caractériser la réforme de 2004, mais sans doute peu probable : elles supposent toutes que l'Etat a exercé de 1988 (introduction du RMI) à 2004 une politique pour laquelle son expertise absolue était très faible (zone périphérique), ce qui est sans doute une hypothèse excessive. Il ne reste alors qu'une transition compatible avec nos hypothèses et la « réalité » de l'implémentation du RMI et du RMA depuis 1988. Elle est marquée par une flèche en gras (on a deux flèches mais les deux cas se ramènent à un seul puisque les deux dimensions du graphique ne sont pas précisées).

L'expertise absolue de l'Etat reste constante avec la réforme, tandis que celle du département augmente, ce qui justifie le transfert de compétences par la décentralisation. La situation d'autocoordination dominée par l'Etat (situation de 1988 à 2004) apparaît justement dans une zone privilégiée pour les formes hybrides (cf. graphiques 3 à 5). En définitive, la réforme du RMI-RMA dénote une transition d'une autocoordination dominée par l'Etat à une autocoordination dominée par le département. On voit donc la pérennité du concept de H. Simon, bien représentatif de la situation présente de décentralisation de la politique d'insertion. Cette illustration du schéma de Downs témoigne par conséquent de son actualité dans le domaine de la décentralisation comme dans d'autres sphères d'analyse de la réforme des administrations publiques²⁴.

L'approche précédente se veut donc à la charnière de l'économie institutionnaliste et de la sociologie des organisations, ce qui explique l'usage de concepts comme celui de « formes hybrides » ou encore de « zones d'influence » des services administratifs. Ils participent de l'émergence d'un courant économique étudiant le design institutionnel applicable à la gestion publique (cf. Greffe [2003]).

²⁴ La thématique de la décentralisation dans le cas français est traitée sous l'angle théorique par Lefebvre [2002], notamment. Birnbaum *in* Heper [1987] avait auparavant retracé les évolutions logiques en faveur de la décentralisation en France, au début des années 1980.

Encadré n°1 : Entretien avec M. L. David

Compte-rendu de l'entretien avec M. Laurent David, Chargé de mission à la Direction de l'Economie Solidaire du Conseil Général de l'Hérault, autour du thème de la mise en place du Revenu Minimum d'Activité (RMA). Cet entretien a eu lieu au Conseil Général de l'Hérault, à Montpellier, le 3 août 2004. Le sens des propos de M. David sera relaté ici en suivant l'ordre chronologique de l'entretien.

Questions :

1. *Pouvez-vous présenter les grandes lignes de la réforme mettant en place le RMA à côté du RMI, ainsi que les changements principaux avec l'ancien système ?*

M. David commence l'entretien en indiquant que d'une façon générale confier la gestion d'une tâche à l'échelon local est sans doute un gage d'efficacité.

Il poursuit en précisant d'emblée que le RMA est un dispositif complémentaire au RMI, ce dernier étant maintenant géré pleinement par le Conseil Général sur son volet « implémentation » (versements des allocations, vérification des conditions d'attribution...), alors que les conditions plus techniques restent à la charge de l'Etat (montant des allocations, définition des conditions de ressources...).

La gestion du RMI s'avère simplifiée par la dévolution des pouvoirs au département, selon M. David ; par exemple, sur le volet implémentation, le Président du Conseil Général nomme le référent chargé de la mise en paiement.

Le RMA se présente comme un contrat de travail réservé aux bénéficiaires du RMI (et de l'Allocation Spécifique de Solidarité – ASS – parfois). Le RMA, financé par le département, doit se substituer aux Contrats Initiative Emplois (CIE) qui étaient financés par l'Etat avant la réforme. Les contrats de travail ne sont plus validés par les Commissions Locales d'Insertion (CLI) en théorie, mais par le Président du Conseil Général ; toutefois, en pratique, les CLI conserveront sans doute ce rôle.

Pour le bénéficiaire du RMA, son salaire constituera sa principale ressource, alors que la fraction issue du RMI restera marginale. Cela permet d'ajouter ici que le dispositif se veut incitatif et vise à mettre fin aux trappes à chômage, justifiées par une trop faible différence entre revenus d'assistance et revenus d'activité.

M. David explique ensuite que, si la loi de décentralisation attribue la compétence du RMA aux départements, le problème des moyens, réglé dans les textes, reste en suspens dans la pratique. Ainsi dans l'Hérault, les moyens n'ont pas été décentralisés en termes d'effectifs : il y avait 23 postes équivalents temps plein du temps de la gestion par l'Etat, et seuls 16 ont été décentralisés. Le Président du Conseil Général, André Vézinhet (PS), a récemment critiqué le manque de moyens décentralisés, et trois départements de la région Languedoc-Roussillon vont ainsi assigner l'Etat en justice pour cette insuffisance de transferts financiers. Le problème du financement est simple en fait : si le transfert de l'Etat est trop faible, il faut prévoir une hausse massive de la fiscalité locale, difficilement acceptable sur un plan politique. M. David présente donc les données d'un problème tant politique que financier, lié à la décentralisation.

2. Peut-on vraiment parler de décentralisation administrative ou de simple dévolution territoriale des compétences sans transfert de pouvoir politique ?

Même si les aspects techniques du RMI restent déterminés par l'Etat au niveau central, l'implémentation et la politique d'insertion deviennent des charges du département ; cela fait dire à M. David que l'on peut véritablement parler de décentralisation administrative au sens où il existe un nouveau pouvoir de politique publique pour le Conseil Général. Cependant, cette autonomie nouvelle se traduit notamment par la fin de l'obligation pour les départements de verser 17% de leurs ressources à la politique d'insertion, ce qui peut provoquer des effets pervers en termes d'équité entre les départements.

Dans l'Hérault, les contrats de RMA prévoient 30 heures de travail hebdomadaire au minimum, pour six mois renouvelables une fois sous certaines conditions. Ils sont destinés tant au secteur marchand qu'au non marchand ; mais dans d'autres départements, le Conseil Général a prévu d'exclure les emplois marchands du cadre d'application du RMA, ce qui obligera l'Etat à intervenir alors, créant des situations inéquitables et des effets d'aubaine pour certains départements. Par ailleurs, certains ont déjà indiqué leur refus d'appliquer le RMA dans le cas où certains secteurs prioritaires (Santé, Education...) ne pérenniseraient pas les emplois liés au RMA. Cela souligne encore l'importance politique de ce débat.

3. Comment peut-on qualifier une politique « efficace » d'insertion par l'emploi ? Peut-on dire alors que la réforme sera efficace ?

Selon M. David, la réforme instaurant le RMA sera efficace ou non suivant que des moyens financiers suffisants auront été mis ou non à disposition des départements. Le problème est aussi de concevoir des départements plus ou moins entreprenants sur le dossier de l'insertion suite à ce transfert de compétences sur le RMA, sans l'enveloppe budgétaire suffisante pour l'instant.

L'objectif 2005 du département de l'Hérault est d'arriver à 250 contrats de RMA, et de garantir un taux de placement pérenne suffisant. Dans tous les départements, depuis le 1^{er} juillet 2004, le Conseil Général assure la totalité du financement des Conseillers en Insertion Professionnelle (CIP), alors qu'auparavant il s'agissait d'un financement paritaire avec l'Etat. Cet aspect nouveau de la gestion locale des politiques d'insertion semble un point positif pour M. David, dans le sens où cela suit la logique d'une efficacité accrue par la décentralisation.

4. Peut-on craindre un déséquilibre croissant entre les départements au niveau de la réussite de leur politique d'insertion et de leurs dépenses ? Ou encore, la réforme sera-t-elle équitable entre les départements ?

Le risque du manque d'équité reste latent puisque les départements gèrent de façon plus autonome qu'avant la politique d'insertion. C'est aussi le pendant de la décentralisation, selon M. David. La réforme n'a aucune raison d'être équitable si l'on suit ses propos. Au passage, il faut signaler qu'il s'agit d'une problématique récurrente liée aux questions de décentralisation.

5. La région a-t-elle son mot à dire sur la politique de gestion du RMA des départements ?

Selon M. David, il n'existe aucun lien hiérarchique entre la région et le département sur la réforme du RMA. Le département reste le seul maître d'œuvre de la réforme du RMI-RMA, ce qui exclut un rôle spécifique pour la région.

6. *L'Etat gagne-t-il à transférer ses compétences aux départements ? Les départements doivent-ils se réjouir d'avoir une nouvelle compétence ?*

Au risque de reprendre les mêmes arguments, M. David pose à nouveau le problème des moyens transférés au centre du débat. Ceci témoigne de l'aspect critique de la question financière dans toute politique de décentralisation administrative, dans le cadre du design institutionnel public. L'Etat gagnera à la réforme dans la mesure où les transferts de moyens financiers ne seront pas intégralement réalisés ; le problème se trouve être l'inverse pour les départements, évidemment.

7. *Le RMA aurait-il pu être géré par l'Etat, sans ce transfert de compétences ? En quoi cela aurait-il été différent ?*

Il est difficile d'imaginer les conséquences d'un système centralisé remplissant les mêmes objectifs que le RMA dans le cadre départemental. Pour M. David, un tel système centralisé limiterait les inégalités en termes d'équité qui peuvent exister désormais du fait de l'autonomie des départements au niveau de leur politique d'insertion. Cependant, ainsi qu'il l'a précisé en début d'entretien, l'efficacité des politiques est plus grande à l'échelon local qu'à l'échelon central. Il reste que cette efficacité se fait par une rupture du principe d'équité garanti par une autorité centrale en théorie. On doit noter que le dilemme entre efficacité et équité est récurrent dans ces questions de design institutionnel public afférentes à la décentralisation.

8. *La réforme du RMA n'est-elle qu'une énième tentative pour justifier l'action des gouvernements face aux trappes à chômage (politique à but électoral uniquement), ou faut-il y voir une vraie cohérence économique, ou simplement administrative ?*

Evidemment, il est possible de traiter cette question en fonction de la couleur politique des individus, selon M. David, ce qui altère certainement la portée objective de la réponse. Néanmoins, et simplement en termes administratifs, il lui paraît nécessaire de voir la réforme du RMI-RMA sous de bons auspices, car elle se traduira par une meilleure efficacité des politiques d'insertion. Il admet les risques pour l'équité, mais préfère voir dans la politique volontariste de certains départements un instrument d'émulation sous peine de sanction électorale pour d'autres. La possibilité d'une autosélection de leur département de

rattachement par les bénéficiaires du RMI-RMA, donc d'un « vote avec les pieds », ne lui semble pas vraiment envisageable dans les faits. Au final, la réforme ne peut être jugée objectivement sur un plan politique, mais en termes administratifs elle semble être efficace en dehors d'un bémol quant au critère d'équité.

9. *Pour certains, rajouter un mécanisme (le RMA) ne fera que compliquer la bureaucratie publique dans l'administration de l'emploi. Le RMA est-il un simple moyen de renforcer le poids des administrations publiques, en alourdissant les dépenses publiques et en pénalisant le secteur privé ? Peut-on parler de « sédimentation institutionnelle » sans logique sociale ?*

M. David réfute les arguments soulevés par la question. La réforme fait que le RMA devient le seul contrat aidé à disposition des départements, tous les autres étant maintenus dans le giron de l'Etat. Aussi, même si l'impact financier de la réforme est très lourd, on ne peut dénigrer les effets positifs en termes d'efficacité de cette nouvelle organisation des compétences, à cause du design local des politiques d'insertion.

10. *Peut-on envisager des coopérations entre les départements dans leur politique de gestion du RMA, ou au contraire les départements auront-ils intérêt à rester indépendants ? L'Etat pourra-t-il infléchir ces tendances ?*

La portée de cette question est à souligner selon M. David, puisqu'à l'heure actuelle, trois départements de la région Languedoc-Roussillon s'orientent vers un programme d'action commune pour mettre en œuvre le RMA : il s'agit de l'Aude, du Gard et de l'Hérault. Certes, cette action est surtout fondée sur la même appartenance politique – c'est-à-dire à gauche dans ce cas précis – ce qui ne correspond pas à l'hypothèse d'un partenariat fondé sur des critères purement administratifs liés à la décentralisation, mais il faut se réjouir de ces actions communes selon M. David. En revanche, dans cette situation spécifique, l'Etat n'est pas à l'origine du partenariat. En conséquence, il faut s'attendre à des regroupements ou à des alliances de départements proches sur un plan politique et géographique, peut-être davantage que pour des motifs purement techniques et administratifs. Cela permet d'ajouter ici que l'efficacité administrative de la gestion décentralisée du RMA, dans le cas particulier de ces alliances, passera certainement par des conditions purement politiques ; en conséquence, le ressort politique n'est jamais absent des problématiques administratives.

11. La réforme est-elle durable selon vous, ou sera-t-elle remise en question par une alternance politique prochaine ?

M. David ne pense pas à une remise en cause prochaine des ajustements institutionnels liés au RMA. Selon lui, ce système décentralisé est techniquement plus efficace pour gérer les problèmes d'insertion et d'emploi que le précédent, même si les contraintes liées aux transferts financiers sont loin d'être négligeables. Cela renvoie à sa réponse sur la cohérence sinon économique ou politique, du moins administrative de la décentralisation à travers le RMA. L'entretien se conclut avec l'argument de M. David selon lequel les seules conséquences possibles d'une alternance politique pourraient être une modulation des transferts budgétaires aux départements, même si ce n'est qu'une hypothèse à l'heure actuelle.

e. Le contrôle administratif ou la préfiguration des problèmes d'agence :

Il a été vu précédemment que Downs insistait sur des lois administratives portant sur le contrôle au sein de l'organisation publique. Au sein de l'organisation administrative publique, il existe un ensemble de procédures décisionnelles qui placent le principe d'autorité en tête des priorités. Or, toute hiérarchie repose sur l'action quotidienne de la base, concernant les « procédures habituelles », et ne s'en remet à sa « tête » que pour les affaires exigeant une responsabilité accrue au-delà d'un certain seuil fixé par la culture de l'organisation ; ce sont les règles administratives qui établissent le partage des responsabilités. Mais la codification de l'ensemble des cas de figure exigerait un travail démesuré de prévision des éventualités, ce qui explique que, pour chaque échelon, on laisse une marge de manœuvre ou « pouvoir discrétionnaire » aux agents subordonnés.

Afin de garder des proportions tolérables pour cette marge discrétionnaire, il est nécessaire de recourir à des méthodes de contrôle. Downs recense ainsi quatre conditions à l'efficacité des contrôles bureaucratiques :

- Il faut *séparer l'activité de contrôle de celle de gestion* de l'output administratif. Ceci, afin de se prémunir contre l'émergence de biais bureaucratiques sur l'activité de contrôle elle-même. Cependant, rien ne dit à ce stade que la partie « contrôle » reste immunisée contre des comportements opportunistes, qui, s'ils sont peu graves par rapport à de

véritables fraudes financières – faible productivité horaire, retards, accueil du public médiocre – n'en restent pas moins des perturbations portées à l'activité administrative. Le contrôle doit y remédier en restant une activité à part.

- Les *agents responsables de l'activité de contrôle doivent être incités à ne pas déroger à leur mission, au moyen d'une rémunération élevée*. Ce problème sera résumé sous l'expression de *prime de rémunération incitative*. Il s'agit simplement d'accorder un supplément de revenu proportionnel à l'intensité des contrôles ainsi qu'à leur efficacité globale sur l'organisation. Bien sûr, il est ici question de mettre en pratique des systèmes de rémunération à la performance sur l'activité de contrôle, ce qui doit être aussi mis en œuvre pour le reste de l'activité administrative. Les approches théoriques de type « agence » seront envisagées plus loin dans ce travail. D'ailleurs, ceci trouve une résonance évidente dans les choix de réforme de la Nouvelle Gestion Publique au sein de l'OCDE, qui feront notamment l'objet de la troisième partie de ce travail.
- Afin de limiter les risques de collusion entre les agents, c'est-à-dire d'entente entre les agents « traditionnels » et ceux affectés au contrôle, Downs parle d'une *exigence de turnover élevé*, donc de mobilité forte du personnel pour lutter contre les tendances à l'engourdissement du service administratif. Cela peut néanmoins être préjudiciable à la formation d'une expertise au moyen du *learning by doing* et peut porter un coup d'arrêt à la « bonne culture » du service administratif. Cette question de l'expertise reviendra dans un modèle de la deuxième partie, avec son ambivalence, à la fois porteuse de compétence, mais aussi de risque de comportement opportuniste.
- Enfin, il convient selon Downs d'éviter la collusion entre les gestionnaires de l'activité traditionnelle et ceux du contrôle, *en jouant sur les oppositions entre ces deux types d'agents*. Pourtant, ceci paraît comporter un inconvénient majeur pour la culture administrative et même peut renforcer à rebours l'opposition des personnels à la direction. En réalité, chercher à réformer le contrôle ou à accroître la performance d'un service en luttant contre l'esprit de corps semble un pari risqué fait par certains réformateurs, souvent loin du consensus requis par la plupart des réformes. Le thème du consensus social autour des réformes sera l'objet d'un développement au sein de la troisième partie à propos des réformes avancées de la Nouvelle Gestion Publique dans les pays scandinaves.

En dehors de cette problématique du contrôle, il est certain que Downs agit en précurseur de l'approche socio-économique de l'administration, quand il signale les conséquences néfastes du contrôle, à commencer par le problème résumé souvent par la formule : qui contrôle les

contrôleurs ? Dans la gestion publique, il existe un enchevêtrement de contrôles internes et législatifs qui n'écartent pas cette question fondamentale de l'empilement théoriquement nécessaire de nouveaux supérieurs dédiés au contrôle.

Cependant, l'activité de contrôle dans les hiérarchies administratives consiste en particulier dans la bonne marche du traitement de l'information, ce qui exige une bonne coordination des échelons hiérarchiques. C'est le dernier point à étudier en ce qui concerne la pensée de Downs.

f. L'information comme variable de contrôle de l'efficacité administrative :

Sur le thème de l'information, Downs [1967] aborde les conséquences des distorsions du contenu de l'information au sein de l'administration, ainsi que la façon de gérer la circulation de cette information. Downs avance quatre arguments dans ce sens, qu'il faut envisager avec un œil critique :

- *L'information remonte, par construction, des subordonnés aux supérieurs de la hiérarchie.* Ces derniers sont donc soumis à d'éventuelles distorsions sur l'information, et l'une des solutions serait de rompre avec le monopole informationnel des subordonnés, de façon à instaurer une concurrence salvatrice pour la gestion administrative. Cependant il semble évident que les fonctionnaires d'une administration disposent d'informations qu'il n'est pas toujours facile de collecter pour la tutelle ou l'échelon hiérarchique supérieur ; on parle donc « d'information discrétionnaire ». Ceci accorde un avantage non négligeable aux subordonnés quand il s'agit de comparer les résultats, vérifiables, aux efforts, souvent connus avec exactitude par les seuls subordonnés.
- *Il faut aborder l'information en cherchant à en inférer les biais issus de l'action des subordonnés hiérarchiques* et d'autres facteurs de structure, ce qui se conçoit en faisant appel à la propre expérience professionnelle des supérieurs hiérarchiques. Ceux-ci usent de ce que Downs qualifie d'anti-biais (*counter-biases*), c'est-à-dire qu'ils observent le *signal* transmis par la hiérarchie et le corrigent en vertu de leur expérience du terrain. Même s'il n'emploie pas le concept de « signal », Downs fournit ici une introduction à l'approche de l'information utilisée dans un contexte d'agence, ce qui ne fait que le créditer davantage du titre de précurseur de l'économie des organisations.
- Puisque la multiplication des échelons hiérarchiques multiplie les risques de distorsion de l'information, *il est possible selon Downs de réduire ce risque « en aplatissant » la hiérarchie*, ce qui permet de diminuer le nombre d'échelons en augmentant l'effectif de

chacun. Au-delà de la question importante de savoir si cette solution est praticable eu égard aux spécificités du service administratif, on ne fait que transformer les données du problème : alors que la responsabilité et le coût du contrôle sont morcelés entre les différents échelons dans le cas hiérarchique, ils sont à la charge d'un nombre réduit d'agents dans le cas d'une organisation moins pyramidale. Le choix institutionnel se résume à l'étude des rendements d'échelle possibles sur l'activité du contrôle, dans ces conditions. Downs évoque par ailleurs la possibilité du contournement hiérarchique (*bypass*), qui permet ponctuellement de ne pas passer par les différents échelons intermédiaires, mais de s'adresser directement à la source de l'information, ce qui doit permettre d'éviter des distorsions superflues. On voit immédiatement les limites d'une telle procédure, dérogatoire vis-à-vis des impératifs de l'organisation hiérarchique. Malgré ses inconvénients, la hiérarchie dispose d'une capacité de concentration et de traitement de l'information importante, relativement aux autres structures, et toute altération de la hiérarchie doit être évaluée avec attention.

- Enfin, *l'information doit faire l'objet de normes de traitement standardisées, de codes et d'une normalisation interne autorisant peu de distorsions « invisibles au contrôle », et en même temps ces normes se doivent d'être incompréhensibles pour les tiers.* Car l'information est l'instrument du secret bureaucratique, et l'administration efficace cultive au maximum son indépendance de gestion et ses particularités par le jeu de ces codes concernant l'information. En réduisant les messages internes à des formules codifiées, on réduit de même la marge de manœuvre des agents détenteurs de l'information, ce qui requiert simultanément une nomenclature complexe, qui fait aussi le symbole de la bureaucratisation de la gestion publique. Au passage, il faut savoir que le traitement de l'information, d'une part au sein de l'administration et d'autre part entre l'administration et des tiers, profite très largement aujourd'hui des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), en particulier avec ce que l'on qualifie « d'e-administration » ; on parle aussi d'un nouveau modèle de *knowledge management* dans la fonction publique, à savoir de gestion des compétences, des connaissances et de l'information. Tous ces points seront abordés dans la troisième partie de ce travail quand il s'agira d'envisager selon une perspective comparée les réformes institutionnelles des gestions publiques nationales à l'époque actuelle ; ils démontrent aussi l'actualité de la pensée de Downs aujourd'hui.

En résumé, Downs reprend des points déjà soulevés par Weber concernant l'organisation bureaucratique comme symbole de l'efficacité en termes de gestion de l'information à la

disposition du décideur politique, et Downs développe largement des typologies comportementales utiles pour donner une direction aux réformes du management public. Mais il faut désormais s'intéresser aux critiques plus dures de l'administration publique, soulevées par les théoriciens issus de la sociologie ; elles alimentent en effet une grande partie des reproches qui s'ensuivront de la part des économistes, et il serait sans doute dommageable de ne pas les citer.

1.3. Efficacité bureaucratique ou biais de la bureaucratisation ?

D'abord, il faut admettre que Weber et Downs ont aussi décelé des tendances nuisibles à l'intérieur de l'organisation administrative publique, qu'il s'agisse de celle à l'instrumentalisation idéologique de la fonction publique chez Weber, ou des problèmes issus de la caractérisation du contrôle vertical avec Downs. Leurs héritiers vont chercher alors à faire la part des choses entre l'idée d'efficacité administrative et les risques conséquents qui émanent des bureaucraties publiques, véritable quatrième pouvoir derrière ceux indiqués par Montesquieu.

Voilà pourquoi il faudra d'abord considérer les perspectives prolongeant l'idéal bureaucratique weberien, avant de signaler les défauts entraînés par la tendance à l'envahissement de la loi de la bureaucratie comme mode d'organisation des sociétés modernes.

a. Les héritiers de Weber, ou l'efficacité administrative comme idéal :

Depuis Hegel au moins, circule l'idée selon laquelle les administrations publiques sont des structures permettant au peuple de faire appliquer sa volonté politique. Weber concevait certes les défauts potentiels de la bureaucratie publique, prenant en compte ses seuls intérêts, néanmoins il adhérerait assez bien à cette pensée « optimiste » portant sur les qualités de l'administration publique.

La problématique de l'efficacité hiérarchique occupe un noyau central dans la pensée de Weber. En réalité, on doit bien accepter l'idée que cette efficacité provient de l'indépendance théorique entre la sphère politique et celle de l'administration. Dans le propos des auteurs « optimistes », l'organisation publique n'est qu'un exécutant. Elle ne se préoccupe pas de la dimension idéologique ou politique des décisions qu'on lui impose d'appliquer. Il n'y a donc pas d'interférence de la bureaucratie dans la prise de décision ; ainsi, l'implémentation des

choix politiques n'a aucune teneur idéologique, du moins dans la vision idéal-typique des sociologues dans la lignée de Weber.

Pour comprendre la portée de cette conception au cours du vingtième siècle, on peut considérer que l'efficacité administrative se traduit selon elle par la neutralité politique de l'action de la bureaucratie publique. La gestion publique est ici bien distincte du processus décisionnel en politique. R. Bendix, spécialiste de Weber, pose le problème de l'efficacité de la manière suivante, *in* Merton [1952] :

“... bureaucracy in a democratic society should be a neutral agency executing policies which the people ultimately determine. Modern government does not live up to this ideal.” (p. 116)

L'extrait ci-dessus résume parfaitement le dilemme émergeant de l'action bureaucratique : si cette organisation doit être efficace sur un plan normatif, ses capacités de traitement de l'information et les rivalités budgétaires des services lui donnent en pratique les moyens de suivre des objectifs contraires à la neutralité politique. Cette problématique, montrant l'ambivalence de la bureaucratie publique, entre efficacité légitime et contrepoids politique indu, permettra dès lors d'expliquer l'essor d'une lecture critique de Weber par des théoriciens comme W. Niskanen.

L'objectif d'efficience technique est censé être atteint dans les organisations publiques et privées, du fait de l'adéquation des normes organisationnelles avec les principes des grands théoriciens des institutions, tels Taylor ou Fayol. En même temps, il semble que la croyance d'essence positiviste en une capacité de l'institution à fournir des solutions efficaces soit une résurgence ou même un simple prolongement des arguments d'Auguste Comte.

L'homme paraît avoir acquis l'aptitude scientifique de modeler de façon « optimale » des arrangements institutionnels qui lui donnent un ascendant face à la montagne d'informations requises pour la prise de décision dans le monde moderne²⁵. Ce qui fera dire à certains que l'on se trouve face à une organisation scientifique de la bureaucratie, voire en présence d'une véritable « science administrative » ; un tel argumentaire fait aujourd'hui protester des praticiens de l'organisation publique comme Grandguillaume [1996], qui ne voit qu'un instrument imparfait mais nécessaire dans cette institution, peu enclin au raisonnement « scientifique », ou encore Labourdette [1998]²⁶, ou Legendre [1976]²⁷. Les réformes de

²⁵ Le lecteur désireux d'approfondir les thèmes de la prise de décision politique et administrative dans le cas des Etats-Unis peut se reporter à Jones *et al.* [2003] ou à Rourke [1986].

²⁶ Le passage suivant tiré de Labourdette [1998] constitue une critique virulente de l'esprit qui anime les réformes du management public aujourd'hui, qu'on le rattache au Public Choice ou à la Nouvelle Gestion Publique (deux courants largement étudiés *infra*) ; Labourdette considère que les réformes managériales

Nouvelle Gestion Publique insistent d'ailleurs plus souvent sur l'aspect « partenarial » que sur la dimension scientifique des projets. On peut considérer cela comme de la modestie, ou comme un refus du dogmatisme.

La preuve de l'efficacité administrative semble déjà atteinte, une perception qui ira jusqu'à en faire un postulat chez certains zélateurs de la bureaucratie. Néanmoins, même chez Weber, on trouve des marques des dangers possibles de la « pieuvre bureaucratique » pour les sociétés.

En fait, il faut déceler dans le concept « d'efficacité » un ensemble d'acceptions tenant à la qualité du travail, à la rapidité d'exécution, de coordination, d'obtention des réalisations politiques, mises en œuvre par le jeu de l'action bureaucratique²⁸. Burke [1986], bien plus tard, s'attachera à un concept constituant l'une des déclinaisons possibles de cette efficacité : il s'agit de la responsabilité des fonctionnaires. Pour Burke, il convient de distinguer la responsabilité « administrative » (*the official as agent*), témoignage de l'adéquation des comportements de l'administration avec les directives du pouvoir politique, de la responsabilité « représentative » (*the official as representative*), selon laquelle le fonctionnaire doit montrer des capacités de négociateur auprès des agents avec lesquels il doit interagir (collectivités locales, secteur privé...), ce qui lui confère un pouvoir de décision. Voici donc une des dichotomies possibles résumant en partie les exigences d'efficacité imposées à la fonction publique.

Cependant, par-delà le souci d'efficacité administrative, les continuateurs de la pensée de Weber, ou du moins ceux qui développent les points importants de sa pensée, ont insisté sur l'ambivalence essentielle des bureaucraties. Porteuses d'une grande efficacité technique, elles

avancent parce qu'il existerait un dualisme, une segmentation de la fonction publique entre hauts fonctionnaires et fonctionnaires « de la base » :

« Issus de nouvelles générations, n'ignorant pas le développement de l'idéologie libérale, les hauts fonctionnaires, dont les intérêts ne coïncident pas avec ceux des employés subalternes, cherchent maintenant à assumer des missions complexes, valorisantes, orientées vers le long terme et permettant d'échapper à une surveillance immédiate et étroite ; en outre, ils désirent travailler dans de petits groupes. Tous ces éléments expliquent l'absence d'hostilité à l'égard de la désinstitutionnalisation, de la privatisation, dès lors qu'elles portent sur des tâches jugées sans intérêt. L'aménagement des modes de gestion est également bien vu. » (pp. 185-186)

²⁷ L'argumentation de Legendre [1976], volontiers pamphlétaire, semble renvoyer dos-à-dos le fonctionnement par nature centralisé de l'administration publique, et les tentatives ou effets d'annonce autour des réformes de l'Etat, qui ne seraient selon lui qu'une propagande électorale. Mais la moindre des choses est de reconnaître qu'il ne s'agit pas là d'un ouvrage très conventionnel, dans la mesure où il traite de l'Etat en adoptant une interprétation psychanalytique.

²⁸ Un débat opposa à une certaine époque les partisans et critiques de la « théorie élitiste de la démocratie », quant à savoir si les démocraties modernes sont ou non élitistes, avec des politiciens bienveillants ou non, et si une technocratie s'est arrogé ou non le pouvoir. Voir à ce sujet notamment Walker [1966a, 1966b] et Dahl [1966].

se révèlent aussi un outil commode d'extraction de rentes par les agents qui en sont à la tête. Un résumé de ce paradoxe se retrouve avec S.M. Lipset, *in* Merton [1952] :

“The sheer size and complexity of social organizations, whether private or public, have created the need for a new ‘class’ of administrators or bureaucrats to operate them efficiently. This new administrative group, necessarily, has been given a large amount of discretionary power. (...) the administrators develop ‘vested interests’ of their own which may conflict with the interests of those who placed them in office.” (p. 229)

Le fait de poser le problème sous-jacent des biais bureaucratiques permet de qualifier l'analyse précédente d'annonciatrice de l'analyse économique de la bureaucratie, souvent critique de la fonction publique à partir des années 1970²⁹. Il existerait une ambivalence inhérente aux comportements des bureaucrates : censés être les instruments d'expression de l'intérêt général depuis Hegel, on leur attribue des visées opportunistes depuis toujours, ce qui génère un véritable questionnement sur la taille et le design des institutions afin de faire émerger un consensus sur la légitimité de l'administration auprès de la population. Ceci pose aussi la question des réformes destinées à renforcer l'objectif de performance de l'administration publique.

D'un côté, la vision « idéalisée » de Weber d'un agent public bienveillant et efficace, de l'autre côté une perspective critique touchant parfois à la caricature pamphlétaire, postulant un opportunisme viscéral des fonctionnaires. Le domaine des écrits scientifiques laisse ici quelquefois la place à l'idéologie par nature improuvable.

Très tôt, les auteurs sociologues ont constaté ce poids des idéologies dans le débat sur les bureaucraties publiques. Par exemple, l'ouvrage synthétique d'Albrow [1994] souligne les oppositions frontales quant à la caractéristique d'efficacité :

“Two incompatible concepts – bureaucracy as administrative efficiency and bureaucracy as administrative inefficiency – compete for space in twentieth-century theory. This is not an incomprehensible vagary of modern social science, but a development of nineteenth-century arguments, mediated by the giant contributions of Mosca, Michels and Max Weber.” (p. 31)

L'incertitude théorique sur la qualité d'efficacité ou non de la gestion publique est à la base des dogmatismes. Souligner cette problématique va être utile pour évoquer dans l'étude suivante la bureaucratisation comme penchant irrépressible de l'administration publique selon certains.

²⁹ Pour une étude des problèmes traités par un certain nombre de modèles de l'analyse économique de la bureaucratie, le lecteur peut se tourner vers Percebois [2002].

b. Les menaces latentes du dérèglement bureaucratique :

L'administration dispose d'une capacité d'action appuyée par le droit. Elle a un véritable pouvoir, au-delà des mesures de simple implémentation des décisions politiques³⁰. Elle constitue le cadre d'intervention de l'Etat pour la population. Un point important peut être mentionné dès à présent : la bureaucratie étant composée d'agents administratifs dits aussi « fonctionnaires », on ne peut conclure que la bureaucratie est un pur « Léviathan dépersonnalisé ». Le reflet qu'elle donne d'elle-même dépend de l'attitude des agents qui lui donnent corps, et de ce fait, elle ne doit pas être considérée tel un parasite pour la société dans son ensemble. Elle a une certaine représentativité auprès de la population, ni parfaite, ni nulle. Il serait par conséquent mensonger de dénigrer le fonctionnement bureaucratique en la voyant comme un mal absolu. De même il serait illusoire de conclure que l'administration publique satisfait pleinement les exigences de la société. En fait, la fonction publique dispose d'une légitimité populaire qu'on ne devrait pas cacher dans un but partisan. C'est le mérite de Goodsell [1994] d'insister sur ce point là où une multitude d'auteurs élude cette problématique centrale, de façon délibérée ou non. Les réformes de la Nouvelle Gestion Publique s'efforcent aujourd'hui de prendre en compte cette caractéristique.

De par son pouvoir de représentation de la société, l'administration dispose d'un socle minimal assurant qu'elle a une certaine utilité pour la collectivité. Il reste toutefois que la croissance de l'appareil d'Etat a pu, et peut encore, être entreprise au profit de quelques-uns seulement. Cette tendance à la confiscation du pouvoir bureaucratique a été un problème majeur dans les pays dits « socialistes » au vingtième siècle. Ici pourtant, on recherche ce qui, au-delà de l'argument recevable de la légitimité – considéré plus loin – amène à craindre le pouvoir des bureaucraties. Echappant à leur fonction hégélienne de base, elles peuvent se transformer en outil d'oppression ou du moins de l'arbitraire du décideur. Les clivages théoriques sont marqués depuis l'origine, dans ce domaine, tant chez les sociologues que chez les économistes. Pour s'en convaincre, il suffit de reprendre ce passage de Mouzelis [1967] :

“(...) if Marx conceived bureaucracy as an oppressive instrument and Weber as an efficient one, with Michels and those who (...) shared the Machiavellian pessimism about democracy, bureaucracy ceases to be an instrument and becomes the master.” (p. 34)

³⁰ Ce pouvoir de la puissance publique est bien exposé dans l'ouvrage classique de Badie et Birnbaum [1982].

D'un côté en effet, on trouve la pensée wébérienne, à rapprocher de celle de Hegel, qui minore les biais bureaucratiques, même si elle ne les écarte pas (cet argument est moins vrai chez Hegel). De l'autre, Marx d'abord puis les auteurs rattachés au Public Choice (dont la constitution en groupe de pensée est émergente au moment où Mouzelis écrit) : en grossissant le trait, pour ces deux approches critiques, l'administration publique manipule la société au profit respectivement des capitalistes et des fonctionnaires.

R. Michels constituerait une autre voie, à rapprocher des auteurs pessimistes sur la bureaucratie, qui montrerait que la complexification des sociétés et des rapports des individus à la technique justifie la formation d'organisations de grande taille exploitant des économies d'échelle, ce qui va poser des problèmes concernant la répartition du pouvoir de décision³¹. Il convient d'approfondir la pensée de Michels : on retient de lui principalement sa « loi d'airain de l'oligarchie ». En effet, l'essor des hiérarchies requis par la recherche de rendements d'échelle conduit à transférer le pouvoir décisionnel aux individus à la tête de ces institutions pyramidales. Il y aurait, dans les sociétés modernes, une tendance structurelle à ce transfert des pouvoirs en faveur d'une oligarchie, de l'autorité de quelques-uns.

Le danger principal souligné par les sociologues « classiques » est constitué par la bureaucratisation des sociétés, conçue comme un risque pour la répartition équitable du pouvoir³². L'apport de Michels et de quelques autres, tel B. Rizzi, est de montrer la face cachée de l'organisation bureaucratique, dont l'efficacité est mise au service de l'autorité d'une minorité. Cette analyse des sociétés actuelles présente évidemment une similitude avec les idées de Marx en termes de conflits de classes, et on y trouvera sans doute une illustration dans l'exemple des bureaucraties soviétiques (sur lequel l'on reviendra un peu plus loin).

Il y a par conséquent une tension, une ligne de partage importante mais difficile à établir, entre les aspects « louables » de la bureaucratie publique (son efficacité en termes de centralisation de l'information et de prise de décision, notamment) et les effets pervers d'une extension désordonnée de ce mode d'organisation. Cela fera dire aux perspectives normatives ultérieures qu'il existe probablement une « taille optimale de l'administration » ou de l'Etat (cf. par exemple Scully [2001]). En outre l'intensité des réformes de NGP dépendra aussi souvent du degré de bureaucratisation estimé dans une administration donnée, ce qui donnera

³¹ Certains auteurs, tels Glassman *et al.* [1987] montrent comment l'essor de l'organisation administrative a pu contredire une partie des espoirs que Weber, en dépit de ses réserves, plaçait en elle. D'autres, comme Savage et Witz [1992], Heckscher et Donnellon [1994] ou Herbst [1976], essaient notamment de définir une organisation « néo-bureaucratique » qui serait moins hiérarchique, et plus participative ; mais cette démarche, assez théorique, semble trouver ses limites au moment des réformes.

³² Cette question est traitée, parmi d'autres, par Blau et Meyer [1987].

lieu à des politiques parfois très tranchées (par exemple, la suppression de postes de fonctionnaires).

La question devient alors : à quel moment la bureaucratie devient-elle un mal après avoir été bénéfique ? Tout est sans doute affaire de consensus au sein d'une société donnée. C'est aussi une affaire d'adhésion collective aux choix administratifs, une caractéristique sans doute facilement manipulable et très fluctuante au gré des cycles politiques et économiques. En cela, on ne peut qu'être en parfait accord avec Bensman et Rosenberg [1963], qui fournissent un critère sociologique pertinent pour déceler le moment où la bureaucratisation a pris le pas sur l'efficacité administrative :

“Government without some kind of explicit or implicit acceptance of its right to rule by subjects and citizens results either in resistance and revolution or continuous repression, warfare, and tyranny. To all concerned, such government is costly, inefficient, and unstable.” (p. 417)

A ce stade du raisonnement, et alors que les apports de sociologie générale ou de sociologie économique arrivent à ce désaccord sur les vices et les vertus de l'administration publique, cette étude se propose de considérer les approches purement économiques de l'administration, dont les avancées ont profité des enseignements des sociologues. Cette étude se situe dans le prolongement historique des analyses sociologiques précédentes, parce qu'elle va constituer une « porte d'entrée » des perspectives économiques de l'administration publique, et, partant, elle justifiera de formuler des voies de réforme pour l'administration publique ; en cela, le chapitre suivant va constituer une ouverture sur des considérations normatives et positives, modélisées et empiriques.

2. Premières considérations économiques de l'administration publique ; l'évolution historique des débats sur l'inefficacité :

Dans ce chapitre, quatre sections seront présentées.

Une première section étudiera au préalable les insuffisances liées à l'absence de droits de propriété sur l'output administratif, et les réformes à apporter.

Une seconde section portera sur ce qu'Harvey Leibenstein avait nommé « inefficacité-X », ici appliquée à la gestion publique, à savoir des biais organisationnels qu'il est bien difficile de résorber.

Une troisième section mettra en évidence que le débat sur l'inefficacité peut être tempéré par la conception de Herbert Simon, qui s'intéresse notamment aux logiques nécessaires et incontournables de l'administration et à sa spécificité en tant qu'organisation.

Et enfin, pour parachever cette étude des critiques de l'inefficacité de l'administration publique, une quatrième section montrera les critiques et solutions envisagées par les économistes et politistes proches de William Niskanen, dont l'ouvrage constitue une référence sans précédent dans l'analyse économique des bureaucraties publiques.

2.1. Des droits de propriété structurellement défectueux :

a. L'absence de droits de propriété sur l'activité administrative :

Les économistes sont précédés d'une longue tradition de sociologues de l'administration publique, comme ce travail s'est attaché à le montrer jusqu'à présent. Ils vont véritablement s'impliquer dans ce domaine de recherche avec les années 1960. Si les objectifs sont les mêmes, les méthodes analytiques sont, on pouvait s'y attendre, différentes. Là où des sociologues comme Weber ou Downs utilisaient le concept d'idéal-type, les économistes abordent le sujet sous l'angle des droits de propriété, une thématique largement débattue à l'époque avec R. Coase et ses détracteurs, et qui donnera naissance plus tard à l'analyse de l'agence. Mais à ce moment de la réflexion économique, l'inefficacité de la gestion publique est discutée à partir de la qualité de la définition des droits de propriété, jugée mauvaise dans l'administration publique. Les solutions institutionnelles censées répondre à ce défaut d'importance seront assez radicales, et inspireront à la fois le courant de l'agence donc, mais aussi le Public Choice. Avant de considérer ces suggestions de réforme, il faut mettre en

évidence ce défaut et développer les conséquences d'une mauvaise définition des droits de propriété, ce qui sera fait d'abord à partir du problème de l'absence de véritable « créancier résiduel » dans l'administration, puis en indiquant en quoi cette caractéristique nuit à la qualité de la gestion administrative, à partir de l'article majeur d'Alchian et Demsetz [1972].

Pour l'économiste, la gestion privée se distingue de la gestion publique par l'implication directe de l'agent dans la réussite ou l'échec de son travail, qu'il s'agisse d'une sanction ou d'une récompense. C'est ainsi que l'entrepreneur privé dispose d'un droit de propriété sur son résultat économique, bénéfice ou perte d'exploitation. On dit que l'entrepreneur est le « créancier résiduel » de son entreprise, qu'il est propriétaire de ses bénéfices ou de ses pertes (Milgrom et Roberts [1997]). Ainsi, il est responsabilisé à la bonne marche de ses affaires.

Dans l'administration publique, le fonctionnaire ne dispose pas d'un tel droit de propriété sur la gestion de son service administratif. Il ne peut s'en approprier les « bénéfices » ni ne peut être poursuivi pour les « pertes », dans les cas généraux. Les budgets administratifs sont votés par le Parlement par l'entremise des lois de finances. N'étant pas directement affecté par la réalisation d'économies budgétaires ou de gaspillages de ces enveloppes financières, le fonctionnaire n'est pas responsabilisé au sens de la gestion privée, sous-entendu financièrement. Cela n'exclut pas, bien entendu, que l'agent public soit intéressé au bon usage des ressources publiques, mais il s'agit d'un autre problème, lié à la motivation et qui sera repris dans la troisième partie de ce travail.

Le fait de ne pas être responsabilisé financièrement par rapport au résultat de son travail (à cause de son traitement, fixé par des grilles salariales indépendantes des résultats) conduit l'agent public, dans la conception économique traditionnelle, à ne pas chercher à réaliser des économies sur la gestion des budgets. En outre, le principe de non-report des budgets d'un exercice à l'autre contribue à cet état de fait, nuisible à une utilisation malthusienne des crédits.

C'est sur ce problème de l'absence de droits de propriété administratifs, ou encore de non-appropriation des bénéfices, que se penchent les économistes dans les années 1960. Ils constatent un principe de rémunération non incitatif, fixé par des barèmes peu révisés et indépendant des résultats, fondé sur une sorte de « ni-ni » : « ni prime à l'efficacité, ni sanction par défaut d'efficacité » (dans une certaine mesure bien sûr). Evidemment, le système décrit ici s'écarte parfois de la réalité, au sens où les primes existent toujours, mais il est crédible dans le sens où rarement une volonté de détermination objective des primes et

pénalités a pu être définie, dans les proportions de ce qui arrive dans l'entreprise. Il est très difficile en pratique de faire tendre la gestion des rémunérations vers l'idéal de Weber ou de Downs, c'est-à-dire un traitement qui serait fonction uniquement du mérite (donc de l'efficacité, ou de la performance, credo des réformes administratives actuelles).

La conséquence de l'absence de droits de propriété donc de créanciers résiduels au sein des administrations publiques, couplée au principe de non-report, est de favoriser la dilapidation des budgets par les services. Autant dépenser la totalité de l'enveloppe budgétaire, ce qui ira dans le sens du principe de maximisation des budgets imputé en général aux agents administratifs au moins depuis Niskanen. Il n'y a pas de raison de faire des économies, car cela se traduira par une réduction des crédits pour l'exercice suivant³³.

La problématique précédente traduit les débats économiques des années 1960, qui indiquent que la gestion administrative traditionnelle est par nature inefficace par rapport au point de référence de la gestion privée, où les agents sont responsabilisés financièrement par des droits de propriété.

C'est à ce moment du débat sur l'efficacité des administrations publiques, et sur l'exigence de leur réforme, qu'il faut reconnaître la pertinence de l'article d'Alchian et Demsetz [1972], référence incontournable dans la littérature classique sur les droits de propriété, en particulier pour ses conclusions dans le cadre administratif.

Le risque de dérives sur la gestion administrative, lié à une inefficacité structurelle suite à des droits de propriété defectueux, impose de recourir à des mécanismes de contrôle. Alchian et Demsetz vont reconsidérer les débats de la décennie précédente, et contourner l'obstacle de l'absence de droits de propriété efficaces. Selon eux, il faut d'abord chercher à renforcer la performance de l'administration, en se servant de sa spécificité organisationnelle : la hiérarchie sur laquelle ont déjà beaucoup insisté les sociologues³⁴ ; aujourd'hui encore, les réformes se caractérisent par cette recherche de performance et d'efficacité, avant tout. Il faut donc une autorité de supervision, un régulateur (*monitor*) qui soit responsabilisé financièrement par l'existence d'une rémunération incitative, en rupture avec les normes traditionnelles. Il faut un agent qui soit le créancier résiduel dans l'administration, au même titre que l'entrepreneur dans la gestion privée.

³³ Anderson et Mc Chesney [2003] fournissent une perspective moderne sur le problème des droits de propriété dans la gestion publique.

³⁴ A ce propos, voir aussi Britan et Cohen [1980].

La proposition de schémas de rémunération incitatifs, par le biais de droits de propriété bien définis responsabilisant les superviseurs, constitue un pas important dans le débat sur la gestion administrative, et elle annonce les dispositifs actuels de « Rémunération Liée à la Performance » de la Nouvelle Gestion Publique. En cela, Alchian et Demsetz préfigurent les avancées de l'économie de l'agence, fondée sur les mécanismes d'incitation à l'efficacité, et reprenant sous une perspective économique les bases de l'analyse sociologique. Ainsi, les réformes actuelles de la gestion publique s'appuient largement sur les prolongements de l'idée d'Alchian et Demsetz. Quant à l'analyse économique de l'entreprise via l'étude des droits de propriété, on peut préciser qu'elle a su retenir l'héritage d'Alchian et Demsetz tout en évoluant avec des auteurs comme Grossman ou Hart dans les années 1980, ainsi que Garrouste *in* Colombatto [2004] le présente en détail.

Pour autant, et pour en revenir à la gestion publique, essayer de recréer des droits de propriété pour générer des incitations à l'efficacité est plus difficile que dans l'entreprise. Il existe en effet des logiques spécifiques à l'administration, qui bloquent l'implémentation de ces procédures : la première étant constituée par le *statut des fonctionnaires*, qui *restreint très fortement la possibilité de licenciements* selon le critère de la performance (ce que l'on appelle le « système de carrière », où le fonctionnaire est employé à vie, est de plus contesté par ce que l'on appelle le « système d'emploi », où il s'agit d'employer les individus les plus efficaces pour une tâche, quitte à mettre fin à l'emploi à vie). Une autre barrière à l'utilisation de ces systèmes incitatifs au moyen de la supervision se situe au niveau des *schémas de rémunération*, où le *mécanisme de l'ancienneté prévaut* pour des raisons de simplification des promotions, via le classement en grades et échelons ; sans parler de l'esprit de corps des services administratifs, parfois opposés à une désolidarisation des fonctionnaires supposée accrue par l'individualisation des rémunérations, d'autant plus si les réformes sont instaurées sans concertation véritable.

Cet ensemble de critiques à la mise en œuvre de droits de propriété « artificiels » n'a pas échappé à Alchian et Demsetz. Si les méthodes incitatives sont applicables dans une certaine mesure dans l'entreprise, il est difficile de les concevoir sans une forte volonté politique dans la gestion publique. Mais avant l'essor des mécanismes d'agence, les économistes cherchent surtout à tirer parti du problème de définition des droits de propriété, au moyen d'un choix basique, déjà constaté avec Downs, entre la gestion concurrentielle et la gestion en monopole « aménagée ».

b. La concurrence, applicable à l'administration ?

A la lumière de la présentation précédente, il faut retenir que l'avance d'Alchian et Demsetz sur le débat économique des incitations sera surtout comblée par des discussions sur la forme organisationnelle optimale des administrations, vues par rapport à leur environnement externe plutôt que dans la perspective de leurs schémas de rémunération incitative internes. La question sera donc, pendant quelques années, centrée autour du choix adéquat entre la gestion concurrentielle des activités administratives et le choix du « monopole intéressé aux bénéfices ». En même temps, on pourra voir progresser les raisonnements en termes d'agence.

Holden Jr [1966] a déjà été cité comme partisan de la mise en concurrence des administrations sur les budgets publics, dans un contexte de lutte pour les droits de propriété sur l'attribution des activités. L'idée que la concurrence entre services administratifs pour la gestion d'une activité donnée est « disciplinante » s'inscrit simplement dans l'argument selon lequel l'efficacité serait accrue en amont, et renforcée en aval par la possibilité de remettre en cause l'affectation de l'activité à la charge d'un service. Cette littérature a largement profité de l'ouvrage de Niskanen [1971], sur lequel il faudra revenir. Pourtant, elle se réfère par nature au concept d'*homo oeconomicus*, alors que celle des droits de propriété insiste beaucoup plus sur la dimension institutionnelle des problèmes, même si les conclusions en sont proches.

Pour en rester au thème des droits de propriété *stricto sensu*, et face à la solution concurrentielle apportée par les premiers auteurs de l'approche du Public Choice, il faut remarquer que l'alternative constituée par le monopole administratif n'est toujours pas satisfaisante. Les droits de propriété mal définis conduisent les fonctionnaires à surexploiter les ressources budgétaires, du fait de leur déficit de responsabilisation.

C'est pourquoi Holcombe et Price III [1978] vont reprendre la synthèse d'Alchian et Demsetz sur l'absence d'incitations formelles, en proposant d'aménager le fonctionnement des monopoles administratifs. Du fait d'asymétries d'information, les agents sont toujours avantagés par rapport au superviseur suggéré par Alchian et Demsetz. Tout en refusant l'idée d'une mise en concurrence, donc en maintenant l'hypothèse d'une tutelle en monopsone sur le bien administratif, Holcombe et Price III envisagent de modifier les comportements des agents administratifs.

Jusqu'alors, les agents publics sont parfois considérés comme des maximisateurs de budgets depuis certaines approches sociologiques (cf. l'idéal-type des *climbers* opportunistes chez

Downs [1967] ; au passage, rien ne garantit que cette généralisation soit pertinente). Leur dimension altruiste échappe souvent aux perspectives économiques, à la différence de certaines conceptions politiques (dont celle d'Hegel). En modifiant les droits de propriété sur l'activité administrative, Holcombe et Price III considèrent qu'il serait possible de « canaliser » la tendance opportuniste des fonctionnaires, en les incitant à faire des « profits » ou des économies budgétaires qu'ils pourraient conserver pendant les exercices suivants, ce qui leur garantirait une forme de rente. Il y aurait donc rupture avec le principe habituel de « non-report » des crédits. Ceci serait rendu possible non par le biais d'une réforme du cadre institutionnel en faveur d'une orientation concurrentielle, mais simplement par la transformation des droits de propriété avec la volonté de tirer profit de la logique d'incitations signalée par Alchian et Demsetz.

Le maintien en monopole administratif, accommodé à une refonte des droits de propriété administratifs, serait un gage d'efficacité pour la gestion publique. Pour autant, les auteurs spécialistes des droits de propriété dans l'administration sont peu à peu d'accord avec l'idée que les mécanismes concurrentiels sont une solution vers laquelle il faut tendre, dans la mesure du possible. Et quand la mise en concurrence paraît souhaitable, mais difficilement applicable, il faut au moins diminuer les conséquences de la mauvaise définition des droits de propriété. Ceci milite pour le principe de responsabilisation à l'égard des résultats, mais les méthodes pro-concurrentielles s'éloignent bien sûr de Holcombe et Price III. Il faut noter que la possibilité offerte aux administrations de conserver une partie des économies réalisées à titre de prime collective ou de « bénéfice » inspire certaines expérimentations à l'œuvre dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique.

Si certains n'envisagent pas nécessairement le recours à la concurrence administrative, d'autres pensent que les normes de l'entreprise peuvent bénéficier à la gestion publique. O.E. Williamson pose dans les années 1960 le problème de la « discrétion managériale », à savoir le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires sur leur segment d'activité au sein d'une hiérarchie administrative. Déjà, la thématique des incitations apparaît en ligne de mire, puisque le débat tourne autour de la marge de manœuvre optimale à laisser aux cadres, et autour de la question des rémunérations incitatives pour garantir l'efficacité de la gestion, en tout pôle de la hiérarchie. C'est une problématique complémentaire à celle d'Alchian et Demsetz [1972].

Pourtant, des interrogations ont été formulées un peu auparavant, par le biais de la transposition de l'analyse de Williamson au domaine spécifique de la gestion administrative

publique. Influencé par le sujet des droits de propriété et par l'idéal d'une mise en concurrence des agents pour les soumettre au principe d'efficacité, De Alessi [1969] constitue une tentative nouvelle afin de promouvoir une déclinaison de l'optique de Williamson à la gestion publique³⁵.

De Alessi résume clairement les modalités de la responsabilisation des fonctionnaires, grâce à la notion de « discrétion managériale », et l'on peut considérer son approche comme l'un des premiers travaux visant à réformer les droits de propriété dans une logique d'agence. L'emprunt à Williamson, transposant le problème à la gestion publique, est pertinent selon De Alessi :

“... a government decision maker, (*d*), must have some discretion in making choices. The amount of discretion which he has over the allocation of resources under his supervision, by defining the share of public property rights which he enjoys by virtue of his office, is a determinant of his transformation function between pecuniary and nonpecuniary sources of income, and, therefore, of his opportunity set. The weaker the correlation between *d*'s welfare (as *he* sees it) and that of higher level decision makers (as *they* see it) the greater is the extent to which *d* is likely to increase his own welfare at the expense of the latter.” (p. 16)

Pour réduire la tendance à l'opportunisme, De Alessi propose de mettre en œuvre des schémas de rémunération qui intéressent les agents aux résultats et qui, en même temps, solidarisent les membres de la hiérarchie. Ce qui requiert un arbitrage entre l'individualisation de la performance et la sanction attribuée au travail d'une « équipe ». Le but ultime reste toujours l'efficacité de la gestion administrative au moyen de la responsabilisation des personnels, individuellement et collectivement soumis aux variations de résultats. Cette façon de considérer la gestion publique pourrait être vue comme une pénalisation du fonctionnement habituel de l'administration, jugée peu productive, mais les partisans de l'agence insistent plutôt sur l'intérêt commun d'une adaptation de la gestion publique aux critères de performance que les citoyens sont en droit d'exiger de l'Etat, en vertu de l'objectif d'intérêt général que l'administration doit satisfaire.

Les systèmes inspirés de l'entreprise et du marché vont donc constituer jusqu'à aujourd'hui inclus un point de référence pour les différentes vagues de réforme de la gestion publique, remettant en question les bases traditionnelles de la gestion hiérarchique, dans le but de promouvoir la responsabilisation des fonctionnaires au service de la productivité, donc de la performance. Déjà, le débat sur les réformes s'est modifié : il n'est plus question de discuter

³⁵ Cet apport historique de Williamson se cristallise notamment avec Williamson [1973,1976].

de l'efficacité ou de l'inefficacité de l'administration publique ; désormais, il va falloir comparer les procédures de gestion d'entreprise et celles de l'administration afin de tirer parti des succès du secteur privé pour s'en inspirer en tentant de les transposer à l'administration. Le débat a changé de forme, et c'est ce changement théorique qui constituera le socle des réformes modernes de l'Etat, dans le cadre de ce que l'on qualifie de Nouvelle Gestion Publique. Auparavant, et à titre d'illustration intéressante mais désormais anecdotique, un encadré présente ce que l'on peut convenir de nommer « l'épouvantail bureaucratique soviétique », symbole des échecs de la bureaucratie poussée à son paroxysme ; on ne pouvait faire l'impasse sur ce sujet, du fait de l'abondante littérature qu'il a pu inspirer et dans la mesure où il a fait aussi progresser la recherche contre les dérives d'une administration incontrôlée et tentaculaire.

Encadré n°2 : Un exemple historique :

L'échec de la bureaucratie soviétique

Il paraît difficile de faire l'économie d'une étude sur l'administration pléthorique en vigueur en URSS au vingtième siècle. Car ceci constitue une référence absolue sur les travers d'une organisation publique défailante à l'échelle systémique. Alors, même si ce thème ne doit pas être vu comme un élément central de ce travail, il faut toutefois y consacrer une certaine place, en le voyant comme un « épouvantail » nécessaire pour éviter de commettre l'erreur de la planification soviétique, coûteuse d'abord en termes humains mais aussi économiques.

Les économistes occidentaux ont en général compris très tôt que l'émergence du pouvoir bureaucratique s'éloignait très largement de l'idéal hégélien ou wébérien, à cause d'une instrumentalisation de cette formidable machine au profit d'une caste s'arrogeant les ressources d'un Etat hors des proportions communes.

.

L'administration soviétique ou la défailance des systèmes d'incitation :

Le caractère pléthorique de la gestion administrative soviétique a constitué un écueil irrémédiable pour l'efficacité bureaucratique, relativement aux objectifs de planification. Il y avait une véritable exacerbation des maux bureaucratiques, puisque les mécanismes du management privé de rémunération monétaire individuelle étaient absents, remplacés par des distinctions honorifiques discrétionnaires.

L'exemple soviétique constitue un prolongement à l'analyse d'Alchian et Demsetz : comme dans les bureaucraties publiques capitalistes, il y a un défaut lié à l'absence de véritable créancier résiduel, mais ce problème est compliqué par le caractère antidémocratique du système et par l'exigence de normes de production irréalistes conduisant à truquer les comptes des administrations et leurs résultats. Il est intéressant de constater que la plupart des auteurs se réclamant du marxisme vont contester la bureaucratisation soviétique, qui ne serait qu'une mystification de l'idéal socialiste.

Un auteur marxiste comme Castoriadis [1990] a d'ailleurs ces mots :

« La bureaucratie consomme légalement et improductivement, au minimum et selon les calculs les plus cléments pour elle, *la moitié du revenu national* (...). Son abolition permettrait de doubler immédiatement et en même temps le fonds d'accumulation et les fonds de consommation de la société soviétique ». (p. 80)

Conséquences préjudiciables de la bureaucratisation soviétique :

L'émergence du pouvoir de l'administration au service d'une nomenklatura constitue un symbole marquant du caractère totalitaire du système soviétique. A l'époque, certains tentent de réformer le système de la bureaucratie soviétique pour en atténuer les défauts les plus criants, en termes de lourdeurs administratives et d'immobilisme face aux requêtes des planificateurs (la fameuse « inertie bureaucratique »).

Poussant à l'extrême les intuitions de Weber à propos de l'essor inéluctable du schéma hiérarchique comme modèle d'organisation sociale, l'exemple soviétique conduit à une gigantesque concentration des pouvoirs entre les mains d'une « caste » de bureaucrates cooptés au pouvoir. Les auteurs marxistes critiques de cet état de fait ont prôné une véritable décentralisation dans la gestion collectiviste dans un but d'efficacité accrue en termes de procédures décisionnelles.

Lefort [1979] cite ainsi un de ses écrits de 1950, qui montre clairement la nécessité d'une refonte de l'organisation administrative en URSS :

« La centralisation de toutes les responsabilités entre les mains de la bureaucratie de Moscou a créé un malaise, elle a engendré l'hostilité permanente des bureaucraties régionales (...). Une décentralisation s'impose donc qui, sans altérer le droit absolu de l'appareil central de décider de tout, donnerait aux autorités locales une certaine liberté dans l'application des directives. Cependant, cette décentralisation (...) aboutit dans les faits à renforcer le bureaucratisme des directions locales (...) : elle est donc aussitôt démentie et le principe de la tutelle de Moscou réaffirmé. » (pp. 207-208)

Mais le caractère antidémocratique du régime est tel qu'au final toute réorganisation des pouvoirs sur la base d'une décentralisation conduit à l'émergence de nouveaux potentats substitués à l'échelon central.

C'est ainsi que la bureaucratie soviétique est devenue un véritable contre-exemple, un épouvantail avancé par les critiques de la bureaucratie³⁶. Les essais en vue de promouvoir les incitations dans la gestion soviétique se concluent donc en pratique par des échecs, car l'erreur à résoudre se retrouve à tous les échelons des hiérarchies qui enserrant le régime. Ceci a pu historiquement avoir de très graves conséquences sur la stabilité du monde, en particulier au cours de la Guerre Froide, dans la mesure où le régime autoritaire reposait sur la bureaucratie, et que celle-ci tirait sa légitimité du régime. Pour un exemple des risques militaires provoqués par la pieuvre bureaucratique soviétique, on peut se référer à un ouvrage

³⁶ Pour une critique supplémentaire de l'essor d'un pouvoir bureaucratique et antidémocratique dans les pays dits socialistes, le lecteur peut se tourner vers la somme de Naville [1967 *et sq.*], en 8 tomes.

à la fois technique et didactique, à savoir Meyer [1985] ; l'auteur présente les enjeux stratégiques de la course aux armements avec les Etats-Unis dans les années 1980. Il montre notamment les risques et problèmes engendrés par la bureaucratie soviétique militaire, du fait même de sa structure incontrôlable.

Pour l'heure, et avant de refermer la parenthèse de l'exemple historique des régimes soviétiques, il faut préciser sans doute le motif principal d'inefficacité des tentatives de réforme des biais bureaucratiques dans ces pays. Le caractère extrême de ces régimes en fait un cas polaire de la théorie de la bureaucratie, ce qui permettra toujours de relativiser par la suite les défauts des administrations publiques connus de nos jours. En réalité, l'échec de l'expérience soviétique semble imputable à une véritable classe bureaucratique s'étant arrogé le pouvoir et obérant de fait toute tentative de réforme minimisant son emprise : en sorte que ceci constitue une terrible illustration historique des dangers de l'absence d'équilibre des pouvoirs, cher à Montesquieu et aux Fédéralistes américains.

Sur ce thème de la bureaucratie soviétique, il est logique de laisser le mot de la fin à Raymond Aron qui montrait, à la veille de sa disparition en 1983, et sans avoir pu assister à l'effondrement de la bureaucratie soviétique, que la nocivité d'une société pyramidale à l'extrême se retournait contre l'idéal généreux ayant parfois présidé à son avènement :

« Certes, la révolution soviétique, à la différence du fascisme et même du national-socialisme, avait bouleversé les rapports de production, dans l'industrie et l'agriculture, éliminé les propriétaires des usines, puis, par la collectivisation agraire, les propriétaires du sol. Cependant cette révolution d'inspiration marxiste n'aboutissait pas, selon la prophétie marxiste, à la dictature du prolétariat mais, conformément au pessimisme parétien, à l'accession d'une nouvelle classe dirigeante ». (Aron [1993/1983], p. 392)

« L'Etat lui-même, accaparé par le parti, devient le propriétaire quasi exclusif des moyens de production ; la bureaucratie du parti et de l'Etat 'exploite' les travailleurs comme le faisaient auparavant les propriétaires privés ». (Aron [1993/1983], p. 399)

2.2. L'inefficacité-X, première approche économique des problèmes administratifs :

La notion « d'inefficacité-X », proposée par Leibenstein [1966], a eu une grande influence dans la promotion des mécanismes d'incitations et d'agence, en insistant sur les biais inhérents aux grandes administrations privées ou publiques – même si son propos était plus souvent porté sur la gestion privée³⁷. Là où la littérature sur les droits de propriété s'intéressait surtout à la possibilité, pour le service, de « garder » une partie des profits de l'organisation, Leibenstein va surtout voir la solution des incitations par les primes et plus encore par la mise en concurrence. En cela, il préfigure lui aussi les procédures de rémunération liée à la performance instaurées dans les réformes actuelles, et vues dans la troisième partie de ce travail. Le lecteur désireux d'approfondir sa connaissance des apports de Leibenstein peut s'orienter vers la contribution de Rochaix *in* Greffe *et al.* [2002]. Il convient maintenant de développer plus avant la notion d'inefficacité-X.

a. L'inefficacité-X, liée à un défaut d'incitations structurel :

D'abord, le problème de l'insuffisance d'incitations et de motivations à l'efficacité sera traité. Puis, il faudra poser la question de l'inévitabilité de ce biais des organisations modernes, et de leur portée pour les réformes.

Il faut tout d'abord définir et distinguer l'inefficacité-X de l'inefficacité dite « allocative ». Cette dernière s'explique par des conditions structurelles comme la gestion en monopole ou l'octroi de subventions, alors que l'inefficacité-X ressort principalement de l'existence de défauts concernant la productivité des agents.

Le problème causal de l'inefficacité-X s'inscrit dans un manque d'incitations hiérarchiques à la productivité du travail, ce qui se traduit par une productivité insuffisante par rapport à certains objectifs préfixés. Le simple fait de déléguer des opérations à des subordonnés induit le risque de défauts concernant la productivité du travail, des insuffisances qui risquent de se cumuler à mesure que l'on remonte vers la tête de l'organisation et que l'output de l'organisation, combinaison d'actions individuelles, est produit.

Face au laxisme ou à l'indolence de certains agents de l'organisation, Leibenstein en appelle au supérieur hiérarchique pour qu'il prenne des mesures visant à contrer les problèmes de

³⁷ Voir aussi Leibenstein [1968].

sous-productivité, afin de limiter – mais non d’annihiler, ce serait impossible – les biais bureaucratiques portant sur le travail. On pourrait d’ailleurs se demander s’il est vraiment possible de donner des directives de façon à accroître le degré d’efficacité, sans heurter la motivation « naturelle » des cadres de l’organisation, que l’on ne peut concevoir comme des opportunistes purs ou de parfaits stakhanovistes. A ce sujet, on pense immédiatement à la différence entre motivation « intrinsèque » et « extrinsèque » déjà évoquée, et sur laquelle il faudra revenir dans la troisième partie.

Se pose alors la question des solutions susceptibles de réduire l’incidence de l’inefficacité-X. Selon Leibenstein, un premier moyen est de rechercher des mécanismes incitatifs, à savoir des dispositifs établissant un lien plus ou moins explicite entre les efforts des agents et leur revenu. En posant le problème sous cet angle, Leibenstein va contribuer à l’émergence de l’analyse de l’agence sur le thème du contrôle, et il va fournir des arguments aux théoriciens critiques envers la gestion publique – cette dernière souffrirait de tares indélébiles du fait de la structure des droits de propriété notamment, ce qui a déjà été abordé. Pourtant, il faut toujours garder en mémoire que la perspective initiale de Leibenstein est d’étudier le cas de la gestion privée, où les mécanismes incitatifs sont plus courants et plus traditionnels, au moyen des primes au rendement sous toutes leurs formes et éventuellement de la mise en concurrence entre agents ou entre petits groupes de travail.

Il faut clarifier le mode opératoire des incitations, quand elles prennent l’allure de rémunérations à la performance, en raison de l’actualité de ces mesures dans les réformes de Nouvelle Gestion Publique. Faut-il envisager des procédés individualisés ou bien des systèmes destinés à des équipes ou groupes de travail ? Pour les méthodes individualisées, il s’agirait de déterminer des grilles salariales non plus à partir simplement du critère de l’ancienneté, mais en fonction des performances de chacun, donc du mérite, ce qui était déjà souhaité par la sociologie économique de l’administration. Les primes d’équipe sont une autre possibilité. Pour autant, les mécanismes incitatifs, pour lesquels on use quelquefois de « la métaphore de la carotte et du bâton », sont souvent difficilement exprimables en pratique par des arrangements institutionnels. Ils peuvent nuire aussi à l’esprit de corps, donc à la cohésion interne des administrations. En fait, la plupart des économistes de l’administration sont conscients du travail à fournir afin d’améliorer les résultats des organisations et de lutter contre l’inefficacité-X.

Leibenstein [1969] insiste sur l'existence de « zones d'inertie » bureaucratiques. Toute modification exigée du comportement des agents pourrait s'avérer plus coûteuse que ses bénéfices, et ce pour chaque agent, ce qui induirait la persistance de niveaux d'effort ou de performance incompatibles avec l'objectif de réduction de l'inefficacité-X au dessous de certains seuils. Leibenstein s'avance à énoncer une sorte de loi institutionnelle sur les incitations : *l'effort moyen d'un groupe a une forte probabilité d'être plus faible que l'effort individuel moyen d'individus atomisés.*

Il est intéressant de constater une correspondance entre cette « loi » quasi-sociologique à propos de l'inefficacité-X et la question du « passager clandestin ». Quand l'agent appartient à un groupe de travail, il sait que son opportunisme peut être payant, en se reposant sur le travail des autres. L'observabilité de ce comportement moins efficace que ce qui est demandé diminue du fait de la difficulté croissante pour identifier les responsabilités individuelles.

Ce sujet trouve d'ailleurs un écho évident dans celui de la taille des bureaucraties. Au-delà d'un certain seuil, les auteurs en sciences sociales ont montré que la tendance à la performance de l'ensemble se dégrade, ce qui est le signe d'une sclérose de l'organisation et d'une bureaucratisation.

Il est clair que les projets de réforme menés dans les pays de l'OCDE depuis les années 1980, ainsi que leur déclinaison dans les pays du Sud dans le même temps, s'inspirent de cette recherche de l'efficacité, par la promotion de schémas incitatifs et de rémunérations liées à la performance. Plus loin, il sera possible de donner une vue d'ensemble et critique de ces politiques.

Néanmoins, en dépit de ces pratiques visant à la performance, il semble que l'inefficacité-X reste une constante des organisations, quelles que soient la modalité et l'intensité des procédures de contrôle³⁸. De toute manière, il paraît clair que la mise en application de programmes incitatifs provoquera une contre-réaction de la part des agents, qui peuvent estimer abusive la recherche poussée de l'efficacité, en particulier dans des pays où ont été érigés de grands principes tels que l'égalité de tous devant le service public ou la bienveillance *a priori* des agents. La culture de la gestion publique « à l'anglo-saxonne » ou « à la scandinave » n'étant pas la même que dans les pays « continentaux », on peut s'attendre à différentes attitudes face à l'application des « solutions » à l'inefficacité-X ; c'est d'ailleurs

³⁸ Sur le thème de l'inefficacité-X, voir aussi Mc Nulty [1967] et Shelton [1967].

ce qui est constaté quand on procèdera plus loin à une analyse comparée des pratiques de Nouvelle Gestion Publique³⁹.

Par-delà la recherche de schémas de rémunération incitatifs, le principal mode de traitement de l'inefficacité-X sera, en réalité, le recours à la concurrence. C'est l'objet des développements suivants.

b. La solution de concurrence pour la résorption de l'inefficacité-X ?

Pour contrer la tendance bureaucratique à l'inefficacité-X, la concurrence va être un argument fondamental de réforme structurelle⁴⁰. Néanmoins, si l'on reconnaît de longue date l'existence des inefficacités allocatives depuis Musgrave en particulier, le concept même d'inefficacité-X reste soumis à d'âpres discussions, ce qui ne manque pas d'affecter les recommandations de ses partisans, en faveur de la mise en concurrence.

La critique peut-être la plus corrosive pour les thèses de Leibenstein se trouve chez Stigler [1976], le théoricien de la *capture* des monopoles, spécialiste des questions d'inefficacité allocative. A ce propos, la lecture de l'article de Lafay *in* Greffe *et al.* [2002] est fructueuse, pour une étude des apports de ce théoricien.

En fait, Stigler énonce que la difficulté à accroître l'efficacité dans certaines institutions (il considère des organismes privés, *a priori*, ce qui paraît toutefois généralisable aux administrations publiques) réside dans un problème de choix de la technologie de production idoine. Il existerait des combinaisons d'inputs adéquates pour garantir une efficacité satisfaisante, ce qui expliquerait que l'absence de ces rapports de production dans l'administration entraîne des insuffisances assimilables à une bureaucratisation au sens large du terme. Il récuserait en cela l'existence même du concept d'inefficacité-X, comme factice et dépourvu de contenance propre. D'ailleurs, il suffit de se référer au titre de son article, « The Xistence of X-Efficiency », pour s'en convaincre⁴¹.

L'écho de l'approche d'inefficacité-X a cependant été important, de façon globale, ce qui a produit un ensemble conséquent de propositions visant à impulser l'usage de mécanismes

³⁹ Pour mesurer les évolutions dans les réformes dans le cas britannique, voir aussi Keraudren [1993].

⁴⁰ Ceci apparaît notamment avec Primeaux [1977].

⁴¹ Leibenstein et Stigler alimentent ainsi une controverse sur la portée de l'inefficacité-X (voir la réponse de Leibenstein à Stigler, avec Leibenstein [1978b]). Une autre controverse avait opposé Leibenstein [1973] à Schwartzman [1973] sur des questions similaires.

concurrentiels ou limitant les biais par des méthodes portant sur la productivité, d'abord dans la gestion privée, puis, ce qui concerne davantage ce travail, dans la gestion publique.

Cette approche « classique » des inefficacités administratives fournira un terreau favorable à l'éclosion d'études destinées à réformer l'administration publique par les méthodes managériales prônées aujourd'hui.

Comanor et Leibenstein [1969] mettent en exergue de façon insistante la nécessité de rompre avec les logiques administratives et de promouvoir des mécanismes incitatifs concurrentiels. L'efficacité administrative pourrait donc être améliorée par des mécanismes de type marchand, dans cette optique.

Certains ont vu une proximité entre les approches et les conclusions de l'inefficacité-X et de la « discrétion managériale » de O.E. Williamson dans les années 1960, déjà citées. Crew *et alii* [1971] et Crew et Rowley [1971] ont montré les similitudes avec la problématique d'inefficacité-X, hormis le fait que cette dernière constituerait une généralisation de la « discrétion managériale » à l'ensemble des agents des organisations, et non plus aux tenants du pouvoir seulement ; pour ces derniers auteurs :

“An example of ‘overhead X-inefficiency’ is provided by Williamson in his ‘emoluments’ model of management discretion in which management is assumed to channel elements of the company’s discretionary profits into ‘unnecessary’ salaries and perquisites.” (p. 200, note 2)

Une telle comparaison peut expliquer en partie l'essor de l'approche de l'agence quelques années après dans le but de réformer les administrations. A ce moment de l'analyse, il faut s'arrêter sur le fait que les perspectives en termes d'inefficacité-X sont souvent contradictoires avec les idées de Weber et de ceux qui estiment l'efficacité administrative ; il est certain que les auteurs adoptent une perspective critique sur la gestion administrative, d'autant plus qu'elle est publique. La littérature de l'époque hésite entre une version radicale des solutions (la mise en concurrence) et une version plus « souple » (la question des rémunérations incitatives). Pour Leibenstein et les tenants de l'inefficacité-X dans leur majorité, c'est le choix de la concurrence et des méthodes directes du marché qui doivent l'emporter.

De ce constat, il faut pourtant retenir une réflexion épistémologique. N'y a-t-il pas une forme d'instrumentalisation de l'argument d'inefficacité-X pour discréditer la gestion publique ? C'est sur ce sujet qu'il faut se pencher maintenant.

c. « L'instrumentalisation » de l'argument d'inefficacité-X ?

Si le concept d'inefficacité-X a été forgé au départ pour l'étude des défaillances de la gestion d'entreprise, la transposition à la gestion publique a été assez facile. Eu égard au rapprochement possible avec les idées ultérieures de Niskanen [1971] et du Public Choice, dans le même temps, l'on devra, à juste titre, se demander si l'objectif de ces travaux est de montrer les correctifs susceptibles d'améliorer la gestion publique, ou plutôt d'en souligner les insuffisances chroniques de manière à suggérer une substitution de l'entreprise à la gestion publique (ou du moins afin de susciter l'usage de méthodes managériales, qui inspirent très largement les politiques prônées notamment par l'OCDE aujourd'hui).

La mise en œuvre de techniques dérivées du marché (concurrence, rémunération incitative) pour limiter l'inefficacité-X est une solution délicate quand on cherche à la transposer à l'administration publique. Le lien entre l'approche par l'inefficacité-X et celle de Niskanen [1971] s'établit alors.

Pour établir la preuve formelle des défaillances de la gestion administrée relativement à la gestion privée, ce qui est au centre du débat « maux publics contre maux privés », il faut citer Crain et Zardkoohi [1980]. Les auteurs montrent que la corrélation entre les budgets et les résultats des institutions privées est significativement plus forte que dans la gestion publique (pour ce qui est des entreprises publiques, hors administrations). Ceci s'expliquerait par des comportements opportunistes beaucoup plus marqués car beaucoup plus libres dans la gestion publique, en l'absence de contrainte à l'efficacité managériale (rémunérations, risque de licenciement...). En résumé, Crain et Zardkoohi motivent ce biais comportemental par un phénomène d'inefficacité-X lié à une recherche de rentes plus forte dans un secteur que dans l'autre. La présence de contraintes institutionnelles plus ou moins dures justifie les écarts de performance entre les deux secteurs.

Il est dès lors intéressant de souligner la proximité entre cette analyse en termes de biais non allocatifs et celle de Niskanen [1971] vue plus loin de façon détaillée. A grands traits, on peut dire que Niskanen et d'autres auteurs rattachés au même courant distinguent un ensemble de biais structurellement liés à l'administration publique, comme la maximisation des budgets, des outputs ou encore des rentes⁴². On pourrait d'ailleurs suggérer un rapprochement avec

⁴² Sur le thème de la recherche de rentes, voir aussi Wyckoff [1990a,1990b].

l'approche d'Alchian et Demsetz. Il est donc remarquable de constater cette confluence d'idées entre les deux types d'approches, alors que de nouvelles méthodes de politique économique et de réforme de l'Etat vont être implémentées à partir de cette époque.

Le défaut de structure de la gestion administrative, qu'on l'explique ou non à partir de la problématique d'inefficacité-X à cette époque, reflète donc une multitude d'approches théoriques convergentes et corrosives pour le bien-fondé de la gestion publique. On pourrait même parler d'absorption de l'approche de Leibenstein par l'approche issue de Niskanen, du moins pour ses considérations portant sur la gestion publique.

Il existerait des phénomènes bureaucratiques, discrétionnaires, et propres à la gestion administrative publique, conduisant à un gaspillage des ressources budgétaires en raison de l'absence de mécanismes canalisant l'opportunisme des agents. Le statut, vu depuis Weber au moins comme institution garantissant une immunité renforcée aux fonctionnaires (rémunération, avantages attachés à la fonction...), conduirait à une gestion publique inefficace. Pour s'en convaincre, il suffit de citer un passage de Leibenstein [1978a], qui clarifie l'insuffisance chronique de la gestion publique :

"In [the nonprivate sector], adding funds need not add output proportionately, or add to output at all. It may only result in higher costs". (p. 332)

Depuis Weber, l'hypothèse de l'efficacité de la gestion administrative a été largement battue en brèche. Si Downs avait déjà signalé quelques problèmes de ce type de gestion, il n'était pas aussi critique, loin s'en faut, que Leibenstein et, il en sera question, que Niskanen et d'autres auteurs.

Quelle crédibilité accorder alors à l'approche de l'inefficacité-X relativement à celles précédemment évoquées ? D'abord, il faut vraisemblablement chercher à rester pragmatique en ne faisant de l'administration en soi ni un idéal, ni un cauchemar, mais simplement une institution humaine remplissant un certain nombre de services pour la collectivité, mais aussi pour ses agents, et qui peut dégénérer vers un système bureaucratique pour peu que des mécanismes institutionnels fondamentaux n'aient pas été mis en place. Les réformes de Nouvelle Gestion Publique se destinent précisément à gommer les défauts de l'administration publique afin de la rendre plus performante et plus proche des citoyens. A ce titre, on peut supposer que ces débats sur l'inefficacité-X justifient d'une certaine manière les politiques actuelles.

Pourtant, à la même époque parmi les économistes « classiques » dans le champ de l'administration publique, tous ne sont pas aussi critiques. La figure de H. Simon sera ici symbolique d'un certain attachement à l'institution administrative malgré ses défauts, et il proposera de faire face au défi de sa modernisation à l'aide de méthodes moins « radicales » que celles des auteurs précédents.

2.3. Spécificité et légitimité de l'administration :

Clairement, la question de l'adéquation des institutions publiques avec les exigences des économies modernes amène à des oppositions entre théoriciens sur la base de concepts concurrents.

Pour autant, à la même époque une nouvelle critique des capacités de l'administration va surgir avec le débat sur la possibilité de définir une politique publique idoine en fonction des informations à la disposition des décideurs publics. Pour nuancer les conclusions wébériennes, un auteur comme Herbert Simon va préférer l'usage du concept de « rationalité limitée » pour qualifier les modalités de prise de décision politique du « planificateur bienveillant »⁴³.

Si l'on ne peut attribuer à H. Simon d'avoir mentionné le premier la question du degré de rationalité des décideurs, on ne peut cependant nier son apport pour l'étude économique des administrations publiques⁴⁴. Certes, ce problème préoccupe les économistes au moins depuis Adam Smith (Walker [1971]). Pourtant, Simon participe au débat sur les capacités de l'Etat comme planificateur bienveillant. On lui doit en particulier une distinction majeure à la base de l'hypothèse de rationalité limitée, celle entre rationalité objective et rationalité subjective (Simon [1983]) :

« ...une décision est 'objectivement' rationnelle si elle représente *en fait* le comportement correct qui maximisera des valeurs données dans une situation donnée. (...) »

[une décision est 'subjectivement' rationnelle] si [elle] maximise les chances de parvenir à la fin visée en fonction de la connaissance réelle qu'on aura du sujet ». (p. 70)

⁴³ A ce sujet, l'article de Simon [1955] est une référence classique. De plus, pour le lecteur désireux de connaître un historique de la notion de « rationalité limitée » chère à Simon, voir aussi Klaes et Sent [2005].

⁴⁴ Sur le thème de la rationalité en économie et les raffinements depuis l'analyse de Simon, voir par exemple Vanberg [2004], Lagueux [2004], Kirchaessner [2005] ou Crawford [2003], ce dernier présentant un modèle d'interaction stratégique entre agents, ce qui se rapproche quelque peu du contexte du second modèle de la deuxième partie à venir.

Alors que Weber concevait l'administration comme pleinement efficiente dans la mesure où elle agissait sur la base d'une information parfaite et d'une rationalité maximale, Simon rompt avec l'image des idéal-types pour donner une coloration plus économique à l'administration publique. En même temps, il ouvre la voie à de nouveaux débats sur la pertinence et la légitimité de l'administration publique.

En outre, Simon se montre très critique envers les appels à l'efficience dans l'administration publique, qui dissimulent souvent une critique facile de l'agent public. Il constitue une référence de premier plan car il annonce la vision moderne des réformes du management public, avec l'exigence du contrôle de l'information et de son traitement dans les administrations d'aujourd'hui. Par ailleurs, Simon est loin de définir les principes économiques de l'administration publique sur les bases de la gestion entrepreneuriale uniquement, et il lui attribue une certaine spécificité qui n'est pas sans rappeler les réformes modernes dites de Nouvelle Gestion Publique.

Pour Simon il s'agit d'aménager des institutions administratives dont l'objectif est d'atteindre un certain niveau satisfaisant d'efficacité, compte tenu des coûts liés à la décision et à la collecte d'informations⁴⁵. Il faut donc exclure des solutions institutionnelles qui s'orienteraient vers une bureaucratie compliquée et omniprésente dans la société. Par ailleurs, cela conduit les économistes à s'interroger sur l'exigence d'efficacité répétée très souvent comme but et moyen de la gestion publique. Car il s'agit d'abord de définir ce qu'on entend par efficacité, et de savoir si la gestion publique peut et doit se réduire à la transposition des normes de gestion privée. Simon lui-même signale à maintes reprises que l'on ne peut circonscrire l'administration publique à sa dimension managériale, car il existe des ambitions sociales sous-jacentes bien que soumises à débats⁴⁶. Des approfondissements récents de la notion de rationalité limitée ont été donnés par exemple par Redmond [2004] ou Vanberg [2004] et ils permettent de mesurer les développements intervenus depuis les premiers travaux de Simon.

A ce stade du développement, il faut maintenant considérer les traits spécifiques de l'administration publique vue par Simon, des éléments toujours débattus à l'occasion des réformes administratives actuelles.

⁴⁵ Il existe aujourd'hui un « héritage intellectuel » d'Herbert Simon, selon l'expression d'Earl [2001]. Ce dernier ouvrage constitue une réflexion sur la portée actuelle des idées de cet économiste.

⁴⁶ Perroux [1981] est proche de Simon sur la critique des méthodes dites « managériales », sur l'exemple de la gestion d'entreprise, pour réformer l'Etat. Percebois [2004b] fournit une analyse des théories de Perroux à l'aune des réformes actuelles de la gouvernance dans les pays du Sud.

Comme cela a déjà été noté, les réformes en cours sont regroupées sous les termes de « Nouvelle Gestion Publique », ou « Nouveau Management Public ». Pour la plupart des mesures mises en œuvre dans ce cadre, il s'agit de s'inspirer de règles de management issues de l'entreprise, afin d'en assurer l'adaptabilité dans l'administration publique et de remédier à certaines inefficacités déjà mentionnées.

Les normes opérationnelles de l'entreprise, transposées à la gestion publique, car censées être plus incitatives et générer plus de surplus et moins de biais bureaucratiques, sont actuellement privilégiées par les réformateurs, ou encore par des organismes comme l'OCDE. D'autres n'y voient qu'une solution fallacieuse du fait que les règles fondant la légitimité collective de l'opérateur public seraient mises au second plan au profit de l'efficacité économique⁴⁷. Ce débat fait écho aux divergences théoriques présentées ici entre les auteurs relativement peu critiques de l'administration (Simon serait plutôt de ceux-là, à quelques nuances près) et ceux qui estiment qu'elle devrait être réformée en profondeur.

La question qui se pose ici est de savoir si les règles de gestion en vigueur dans l'entreprise sont bien adaptées tant pour les modes de gestion publique que privée, du moins dans la conception économique traditionnelle de l'administration.

Simon voit deux écueils à l'approche économique moderne : l'absence de poids donné à l'hypothèse de rationalité limitée – déjà entrevue plus haut – et l'abus de l'hypothèse de maximisation dans le fait de ramener tout problème économique à une configuration analytique plus ou moins raffinée.

Le fait pour Simon [1979] de mettre en évidence les écueils de la théorie néoclassique moderne l'amène à proposer des solutions⁴⁸ : d'abord, la recherche de procédures « d'efficacité satisfaisante » plutôt que le but d'optimisation parfaite devrait guider les décideurs en particulier dans les bureaucraties modernes, qu'elles soient publiques ou non⁴⁹. C'est ainsi que l'argument d'efficacité sans cesse rappelé peut être vu avant tout comme une injonction à la rigueur financière, en dehors des exigences de qualité du service public.

⁴⁷ Au sujet de la dualité des réformes du management public, entre des objectifs d'efficience et de légitimité qui ne sont pas toujours complémentaires, voir par exemple Percebois [2004c].

⁴⁸ Voir aussi Simon [1978].

⁴⁹ Alford et Friedland [1992], à la fin de leur ouvrage, critiquent d'ailleurs, plus encore que Simon, cette tendance à la gestion la plus rationnelle qui soit dans chaque administration. Pour eux, le développement d'agences autonomes et de petites structures administratives spécialisées destinées à remplir un objectif bien précis conduit à un ensemble administratif qui obéit à une logique irrationnelle, en l'absence de coordinations suffisantes. Le modèle de la deuxième partie de ce travail, consacré à l'interdépendance de deux administrations, tentera de montrer en quoi la structure d'interaction et la mise en commun des objectifs peuvent se révéler cruciales pour la gestion administrative.

D'ailleurs, l'importance acquise par les contraintes budgétaires sera majeure dans les prochaines critiques de l'administration, émises par W. Niskanen et ses successeurs.

De plus, il est illusoire selon Simon de recourir à des élaborations mathématiques trop poussées dans le management public ou privé, ou sur les questions de société à cause d'une complexité irréductible à un problème calculatoire. On n'aboutirait en cela qu'à des solutions imparfaites voire contre-productives sur le plan de l'efficacité (relative aux objectifs). En effet, il est impossible de maîtriser la totalité des variables intervenant sur les phénomènes économiques et sociaux, ce qui est bien connu des spécialistes d'économie expérimentale.

Mais loin de dénier toute importance à la logique d'efficacité, Simon [1983] y voit au contraire un but important de la gestion administrative. Cependant on doit s'accommoder d'une connaissance imparfaite des mécanismes en jeu. La citation suivante est évocatrice :

« Je ne cherche pas (...) à défendre une quelconque conception du rôle des dépenses publiques dans une économie moderne (...) mais tout simplement à souligner que l'on ne saurait appliquer le critère d'efficacité aux décisions des organismes publics sans prendre en considération les éventuels effets économiques des activités de ces organismes. (...) le problème de l'efficience dans le secteur public doit être étudié dans l'optique de l'équilibre général plutôt que dans celle de l'équilibre partiel ». (pp. 155-156)

Les réformes actuelles s'inspirent encore de ce débat ancien sur le bien-fondé de l'usage de règles issues de l'entreprise ou non. La question du type d'efficacité recherché par l'administration, source de débats animés parmi les auteurs académiques, ne cesse de se poser aux réformateurs de la puissance publique, alors même que la situation économique laisse souvent à désirer et exige par conséquent des méthodes restrictives pour l'Etat. Le débat sur la spécificité des normes de gestion publique, ouvert alors, l'est encore aujourd'hui d'une certaine manière.

Alors que Simon reste un économiste « classique » de l'administration assez mesuré quand il s'agit de juger les succès et échecs de l'administration, Niskanen et les théoriciens du Public Choice vont, pour leur part, souligner les innombrables occasions d'inefficacité de la gestion publique et de ses biais bureaucratiques, qui justifieraient de faire abstraction de l'éventuelle légitimité de l'administration pour se concentrer sur l'objectif d'efficacité⁵⁰. Aujourd'hui, l'esprit des réformes serait assez proche de ces derniers auteurs, dans la mesure où les réformateurs considèrent qu'il est impératif de changer les règles de fonctionnement

⁵⁰ Ainsi Meier et Krause [2001] établissent-ils une sorte de survol de la littérature économique sur l'administration publique, en montrant les différences entre des auteurs comme Simon et Tullock.

administratif pour améliorer la performance et le contrôle de l'Etat par les citoyens. La suite de ce travail se propose d'envisager les reproches faits à l'administration publique traditionnelle (au sens de « non réformée ») par ces auteurs.

2.4. L'accent sur les maux de l'administration publique et sur la bureaucratisation :

Au tournant des années 1960-70, les idées qualifiées de « néolibérales » font leur apparition et trouvent un écho autour de la critique de la puissance publique comme agent économique⁵¹.

L'influence politique des théoriciens économiques libéraux apparaît évidemment avec les gouvernements Thatcher et Reagan dans les pays anglo-saxons. Par exemple, au cours de son passage à la présidence, ce dernier ne disait-il pas : « L'Etat n'est pas la solution, il est le problème » ? Ce discours politique est une illustration un peu caricaturale de la pensée libérale en renaissance, mais il a le mérite de témoigner d'un nouvel état d'esprit des décideurs et des citoyens vis-à-vis de l'appareil administratif public. Certes, ce mouvement structurel n'a pas eu la même incidence partout, et il est resté marqué surtout dans les pays anglo-saxons⁵². Cependant il continue d'influencer les politiques de réforme de Nouvelle Gestion Publique.

Il sera impossible bien sûr de capter et de synthétiser l'ensemble des injonctions faites aux administrations publiques dans un but de modernisation. Toutefois, il est certain que la pensée de Niskanen et d'autres économistes constituera un socle fondamental de toutes les réformes actuelles du management public de par le monde. On a pu parler de « révolution keynésienne », on peut sans doute parler de « révolution néolibérale » ; néanmoins, on aurait probablement tort de considérer que les réformes ne sont qu'affaire de courants de pensée, dans la mesure où les réformateurs aujourd'hui estiment sans doute que les changements s'imposent d'eux-mêmes et qu'il s'agit simplement d'améliorer la vie du plus grand nombre en rendant les administrations plus efficaces et plus soucieuses de l'argent public.

⁵¹ A ce propos, pour une analyse des problématiques de la bureaucratie publique, voir Greffe [1981,2001].

⁵² La contestation de l'efficacité de l'administration aux Etats-Unis a effectivement redoublé à partir des années 1960, sous l'influence de la gauche comme de la droite (Salamon [2002]).

a. Motifs structurels de la performance insuffisante des administrations publiques :

L'apport de Niskanen, et aussi celui du courant du Public Choice, constituent dans ce domaine une base incontournable de la critique néolibérale de l'administration publique⁵³. Tout en rendant hommage à Weber, Von Mises ou Downs, Niskanen apporte – dans son ouvrage *Bureaucracy and Representative Government* [1971] – des arguments de poids à la contestation de l'intervention publique au moyen de bureaucraties peu efficaces et trop coûteuses, dont la tendance à l'accroissement serait parfaitement dirimante⁵⁴. On peut voir en Niskanen le précurseur de l'analyse positive de la bureaucratie, dans la mesure où sa présentation formalisée a pu inspirer bon nombre d'auteurs par la suite ; le lecteur qui cherche à connaître cette littérature très étoffée peut étudier Greffe [1981], ou l'ouvrage de Pondaven [1995] qui aborde aussi d'autres thèmes envisagés dans le présent travail (comme par exemple la logique de la loi de finances).

Pour en revenir à Niskanen, dans son étude des comportements administratifs publics et un peu à la manière de Downs, il dégage d'abord la spécificité de la gestion administrative. Toute administration est confrontée à sa tutelle (son ministère de rattachement en particulier, ou sa direction, selon que l'on considère un échelon hiérarchique plus ou moins élevé) ; la tutelle délivre un budget au service administratif, qui le répartit en fonction de ses objectifs microéconomiques. Il faut noter le déséquilibre informationnel profitable au service, puisque la tutelle dispose d'une information incomplète sur l'activité réelle du service qu'elle dote en budgets ; le problème de l'asymétrie d'information sera largement revu par les approches plus modernes et plus appliquées au cadre des réformes actuelles en termes d'agence.

Il y a donc une relation particulière au sein des organisations administratives, entre un service et sa tutelle hiérarchique. De cette interaction dépend notamment l'offre de l'output public et ses caractéristiques de qualité, quantité, etc.

Pour comprendre le désaccord de Niskanen et des néolibéraux avec les méthodes traditionnelles de la gestion publique, il faut garder à l'esprit que ces auteurs soulignent le décalage entre les objectifs poursuivis par les fonctionnaires publics dans leur activité et les

⁵³ Pour une présentation d'ensemble des bases conceptuelles du Public Choice, on renverra le lecteur à Mueller [1976] ; malgré l'ancienneté de l'article, il reste d'actualité dans la description de la démarche des auteurs rattachés au Public Choice. Un auteur comme Jouvenel [1977] a émis des critiques très dures à l'encontre des méthodes d'analyse économique de la politique, qu'il attaque sur leur « principe », erroné selon lui. Sur ce point, Aron [1993/1983] semble s'accorder avec lui.

⁵⁴ De plus, Niskanen [1968] constitue une référence intéressante. Sur le thème des biais bureaucratiques, voir aussi Percebois [2002].

logiques que suivraient *ceteris paribus* des managers privés. En cela, il n'y aurait pas de véritable recherche de « l'intérêt général ». Comprendre ceci permet aisément de saisir en quoi le management public traditionnel ne peut être vu comme satisfaisant par ces auteurs, et pourquoi des procédures de gestion managériales sont à prescrire pour parvenir à une rationalisation des administrations sur la base de l'argument d'efficience.

Niskanen a vraiment été un précurseur : il renouvelle grandement les travaux de Downs [1967] à propos des comportements des fonctionnaires. Il retient en général que l'objectif des services administratifs et de leur personnel est la maximisation des budgets alloués, ou, ce qui est assez proche, la maximisation de l'output public⁵⁵.

Il en résulte que les administrations publiques acquièrent une taille trop importante – d'où la tendance à la bureaucratisation – ou qu'elles n'emploient pas les bonnes proportions de facteurs de production, à cause d'effectifs excessifs, selon lui. D'une façon générale, la gestion administrative traditionnelle conduit à des excès en termes de production, d'output, d'effectifs par rapport à la solution idéale de concurrence pure et parfaite propre à l'entreprise soumise au marché (maximisation des profits). Sur une base financière, le management public traditionnel est inefficent puisqu'il amène des distorsions par rapport aux règles de management privé.

La démarche de Niskanen est surtout le témoignage de l'essor et du renouveau d'une pensée libérale un peu à l'écart des années du keynésianisme triomphant, mais cette pensée inspire encore largement certaines réformes du management public, comme on le verra. Aux antipodes de Weber (si l'on ne retient de Weber que son admiration pour la structure bureaucratique), Niskanen dresse un réquisitoire souvent impitoyable de l'administration publique, même s'il admet que les fonctionnaires peuvent se montrer désintéressés et bienveillants dans leur activité, à certaines occasions (cf. chapitre 18 de son ouvrage)⁵⁶. D'autres auteurs à la même époque ont mis en exergue les défauts inhérents à l'administration publique, justifiant par là même le recours à des pratiques « importées » du secteur privé et adaptées aux spécificités de la gestion publique.

⁵⁵ Le débat autour des objectifs de l'administration se retrouve dans une multitude de contributions ; on peut citer, parmi d'autres, Breton et Wintrobe [1975], Spencer [1980], Chan [1979], Brown et Saving [2002], Johnson et Libecap [1989] ou Mc Guire *et al.* [1979], ce dernier se distinguant par sa grande complexité analytique. En outre, Hefeker et Michaelowa [2005] constitue une sorte de variation sur l'approche de Niskanen, en s'intéressant à la politique d'aide au développement et aux intérêts bureaucratiques qu'elle suscite.

⁵⁶ Pour poursuivre l'étude des critiques faites par Niskanen à l'administration, le lecteur peut se référer à Tullock [1972] et à Thompson [1973].

Dans la lignée de Niskanen, les auteurs rattachés au Public Choice conçoivent plusieurs types de justifications à l'émergence des administrations publiques comme pouvoir décisionnel. D'abord, il y aurait un élargissement de l'électorat, du fait de l'avancée de la démocratie, qui amènerait les gouvernements à réaliser des politiques redistributives sous l'autorité d'administrations étendues. Ensuite, il serait possible de considérer que l'on a assisté à la montée d'un pouvoir corporatiste autour des fonctionnaires, qui aurait la capacité d'orienter les politiques dans un sens favorable aux administrations publiques (hausse des budgets, des effectifs...). Enfin, certaines approches mobilisent des explications alternatives qu'il faudra présenter.

L'explication de la croissance de la taille de l'Etat par l'élargissement de l'électorat revient notamment à Meltzer et Richard [1981], et constitue une sorte de raffinement de la loi de Wagner à propos de l'extension tendancielle de la place de l'Etat avec le développement⁵⁷. A mesure que les aspirations démocratiques se propagent dans la société, le corps électoral s'élargit vers les classes sociales les plus pauvres (du fait de l'exclusion progressive des systèmes censitaires), ce qui déplace la position de l'électeur médian et de l'électeur moyen vers le bas du classement des revenus. Or, depuis Black [1958] on connaît l'importance de l'électeur médian dans la prise de décision. Meltzer et Richard ont raffiné cette analyse en montrant que le médian va imposer sa décision à la collectivité par le jeu électoral ; cette décision reposera sur la comparaison de son revenu propre et de celui de l'électeur moyen (ce dernier étant plus élevé pour une distribution de revenus étalée vers la droite). Plus le rapport entre revenu moyen et médian augmente, plus le « dictateur positionnel » qu'est le médian va favoriser des politiques publiques de redistribution, donc plus il va favoriser l'émergence d'une administration publique qui agira à son profit. On trouve cette idée des oppositions de classes sociales face au rôle de l'Etat dès Tocqueville [1981/1835]. Pour les néolibéraux, à mesure que les administrations publiques interviennent davantage dans l'économie, les biais bureaucratiques et défauts d'incitations deviennent plus prégnants et créent un contexte d'inefficience et de perte sociale nette (gaspillage de ressources et limitation des libertés individuelles). Le test empirique de Mueller et Murrell [1986] vient corroborer le modèle de Meltzer et Richard : on peut retenir l'élargissement de l'électorat comme un motif d'accroissement de la taille des administrations publiques, donc comme l'une des sources des biais bureaucratiques soulignés formellement depuis Niskanen.

⁵⁷ Sur ce sujet, voir aussi Courant *et al.* [1979], Oates [1985] ou Dilorenzo [1981].

La croissance de l'administration publique est cependant surtout considérée par les auteurs néolibéraux comme une conséquence du pouvoir croissant d'une « classe » de fonctionnaires qui parvient à infléchir les décisions politiques dans son sens. Elle aurait une assise suffisante pour influencer le cours de l'agenda politique en sa faveur⁵⁸. En fait, cette idée est inscrite dès Buchanan et Tullock [1962]. Il y aurait un triptyque « citoyens, politiciens, bureaucrates » à la base des décisions publiques, mais une coalition entre politiciens et bureaucrates permettrait à ces derniers de maintenir leurs avantages acquis et d'entretenir une administration pléthorique ne répondant pas aux critères d'efficacité et de performance. On trouve d'ailleurs de nombreuses études sur le pouvoir politique supposé des fonctionnaires au niveau de l'agenda politique.

La bureaucratisation stigmatisée surtout depuis Niskanen trouve un terreau favorable dans l'association des intérêts des politiciens et des fonctionnaires. C'est du moins la vision des auteurs proches de Buchanan et Tullock. Ainsi, Fiorina et Noll [1978b] considèrent le politicien local comme un médiateur entre les citoyens et l'administration locale ; élire un opposant à la bureaucratisation conduit à rendre plus complexe et opaque la gestion administrative, alors qu'élire un politicien favorable aux intérêts des fonctionnaires conduit à renforcer la bureaucratisation et la taille de l'administration. Ce dilemme entre le déficit démocratique lié à l'expertise bureaucratique opposable aux citoyens et la perte en efficacité économique souligne le risque entraîné par l'interventionnisme public. Il existe un danger réel de bureaucratisation, dont la définition chez Fiorina et Noll reflète la pensée néolibérale :

“We define excessive bureaucratization as the selection of an inefficient production technology for the public sector, characterized by relative factor proportions that entail more bureaucracy than the proportions that would minimize total costs”. (p. 256)

On retrouve aussi l'argument de l'influence excessive des fonctionnaires dans les choix électoraux, comme motif possible de bureaucratisation. Tant pour leurs préférences spécifiques que pour leur taux de participation, les fonctionnaires seraient capables d'obtenir une pondération plus forte en leur faveur, et ce d'autant plus que l'élection est locale et reflète donc un intérêt d'autant plus perceptible⁵⁹.

⁵⁸ A propos du contrôle de l'agenda (ou « ordre du jour ») politique, on peut se référer notamment à Flowers [1981], Messerlin [1981] ou Eavey et Miller [1984]. A ce sujet, Romer et Rosenthal [1982] ou Miller et Moe [1983] sont considérés, plus encore que les autres, comme des travaux classiques.

⁵⁹ On peut citer les travaux économiques classiques de Borchering [1985], Di Lorenzo [1981], Frey et Pommerehne [1982], ou Jaarsma *et al.* [1986]. Bennett et Orzechowski [1983] définissent un indice du pouvoir électoral des fonctionnaires à partir des taux de participation des fonctionnaires et non-fonctionnaires, ainsi que du pourcentage de la population active dans la fonction publique ; on peut en déduire la possibilité fréquente de distorsions en faveur des intérêts propres des fonctionnaires.

Néanmoins, même si le danger de la bureaucratisation subsiste, certains critiques de la vague néolibérale vont modérer ces conclusions théoriques. Par exemple, Musgrave [1985] tempère la capacité des fonctionnaires à promouvoir des administrations toujours mieux dotées en budgets ; il prend l'exemple des révoltes fiscales aux Etats-Unis et de la fameuse Proposition 13 visant à accroître la fiscalité locale : l'opposition des électeurs a su y mettre un frein⁶⁰.

Enfin, au-delà de ces deux explications sur le pouvoir des fonctionnaires en vue d'accroître la dimension de leurs administrations, les théoriciens avancent aussi des motifs alternatifs. On peut voir la bureaucratisation ou du moins la croissance de la place des administrations comme un processus corrélé à des variables socioéconomiques portant sur une population donnée (Borcherding et Deacon [1972]). Certains prennent la référence à C.N. Parkinson, sociologue spécialiste des administrations⁶¹ ; Parkinson montre qu'il existe un certain nombre de lois empiriques prédestinant les administrations publiques à une sclérose due à la part croissante de l'emploi administratif par rapport à l'emploi exécutif (Parkinson [1983]). Son exemple célèbre sur la Navy est validé par Mc Kee et Wintrobe [1993] : les administrations publiques ont une perpétuelle tendance à créer de nouvelles tâches « bureaucratiques » alors même que l'emploi total régresse parfois, signe d'un déclin de l'activité. Voici une autre justification des craintes des libéraux quant à la création d'un pouvoir bureaucratisé incontrôlable par les citoyens, et au service de fonctionnaires bénéficiant de garanties statutaires jugées excessives.

Au-delà des causes et des justifications de l'intervention croissante de l'administration publique dans l'économie, les auteurs critiques de la gestion publique vont en même temps rechercher les conséquences préjudiciables de ce nouveau pouvoir, de la même façon que Niskanen l'avait fait.

D'abord, la montée en puissance du pouvoir administratif conduit un petit nombre d'individus en haut de la hiérarchie à posséder un pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des citoyens. En outre, les schémas traditionnels du management public ne sont pas pour favoriser l'émergence d'une culture du résultat et de l'efficacité comme dans l'entreprise. On retrouve cette idée chez Tullock [1971] :

⁶⁰ On pourra se référer à Shapiro et Sonstelie [1982], à Laband [1983] ou à Mackay et Weaver [1979] pour approfondir le sujet ou des thématiques adjacentes.

⁶¹ Voir Percebois [2002].

“... many [government officials] have policy-making responsibilities which lead to even more severe conflicts between their private costs and the public good or bad that they are producing. Consider the average civil servant. (...) it is extremely difficult to fire him. (...) there is no strong reason why he should go against his own preferences if these happen to conflict with the preferences of the majority. In addition, he has no strong reason to work overly hard”. (p. 915)

Mais cette référence appelle un certain nombre de critiques. Comment porter un tel jugement collectif ? Ne travaille-t-on dans la fonction publique que pour éviter les tracas du secteur privé ? Il paraît un peu rapide de considérer l'ensemble des fonctionnaires comme des agents opportunistes. Les réflexions futures sur les motivations des agents économiques seront probablement utiles pour répondre à ce type d'arguments⁶².

Ensuite, la question soulevée par la montée de la puissance publique dans l'activité économique est de savoir si les maux qu'elle génère ne justifient pas de limiter cette expansion. La réponse des auteurs proches de Niskanen est souvent affirmative. Par exemple, Buchanan [1978] affirme que le développement de grandes organisations bureaucratiques conduit les individus à avoir des comportements opportunistes. Toutefois, il semble délicat une fois encore de généraliser de tels comportements une fois que l'on passe à la constatation pratique des formules théoriques.

Puis, une autre interrogation porte sur l'objectif ultime des administrations publiques, ou encore sur leur fonction objectif, au sens microéconomique. On sait que pour Niskanen, il s'agissait principalement de la maximisation des budgets, source du pouvoir et du prestige des fonctionnaires. Qu'en est-il pour les autres auteurs « classiques » de l'économie des administrations proches de Niskanen ?

En fait, la plupart des modèles théoriques retiennent un objectif donné, sans justifier ce choix, ce qui n'est pas toujours nécessairement un inconvénient, car une telle étude peut aussi mener à des conclusions intéressantes et permet de se consacrer à d'autres questions. Le modèle de base sur les rentes bureaucratiques est sans doute Tollison [1982] ; il montre le danger de laisser fonctionner des administrations de façon autonome. Celui qui insiste le plus sur un usage inadapté de facteurs de production (avec le risque sous-jacent de sureffectifs) est

⁶² Faut-il y voir un signe des temps, mais il semblerait que, dans des situations critiques, les sociétés occidentales – même celles où l'Etat occupe une grande place – redécouvrent les vertus de la mobilisation des corps de la fonction publique : ainsi, les pompiers de New York après le 11 septembre 2001 ; ou encore les personnels hospitaliers en France lors de la canicule de 2003. Ces exemples sont là pour limiter toute généralisation abusive sur les comportements des fonctionnaires et sur leurs motivations.

sans doute Fiorina et Noll [1978a]. Cependant, s'il est un biais auquel il faut faire une place particulière dans la critique libérale, c'est peut-être une tendance structurelle à l'inertie bureaucratique, et à la lenteur de réaction et d'adaptation des administrations aux changements impulsés par les choix électoraux ou tutélaires (Congleton [1982]). On voit les administrations comme de grosses structures difficiles à mobiliser en vue des réformes du management public et d'une meilleure écoute des préoccupations des usagers. Les critiques y trouvent un nouveau défaut par rapport à la culture de veille du management privé, mue par la nécessité de la rentabilité, alors que les administrateurs et ceux qui les défendent légitiment cette lenteur par la complexité des changements internes nécessaires à toute réforme (en termes de paperasse, d'information aux personnels et aux usagers, de réorganisation des départements, de mutations éventuelles de personnels en particulier dans les cas de décentralisation...) ⁶³.

Mais d'autres travaux essaient de justifier empiriquement les objectifs de chaque administration. Par exemple, Steinberg [1986] montre sur l'exemple des Etats-Unis que des services comme la Sécurité Sociale, l'Education ou la Culture chercheraient surtout à maximiser leur output ; alors que les services de Santé seraient surtout enclins à maximiser leurs budgets.

Il faut d'ailleurs remarquer que la mise en évidence de la maximisation de rentes est plus difficile que celle des autres biais : elle oblige en effet à définir le véritable coût de production du service, afin de qualifier de rentes la différence entre les dotations budgétaires et cette fonction de coût. Ainsi, tous les biais bureaucratiques ne se plient pas facilement à la constatation empirique.

Il ne faut donc pas considérer l'apport de Niskanen et des économistes critiques de l'administration publique comme mineur, loin s'en faut. Au contraire, ils ont réussi à définir un certain nombre de maux de la gestion publique traditionnelle, notamment en comparant l'administration publique à l'entreprise privée, ce qui a pour intérêt de concentrer l'attention sur les maux du management public en termes d'efficience et de performance économique, et pour inconvénient de réduire un peu la gestion publique administrative à cette vision. A ce niveau de l'exposé, le lecteur ne manquera pas de constater les gouffres théoriques séparant

⁶³ L'inertie bureaucratique peut être vue comme un état voulu par les fonctionnaires pour leur garantir le maintien d'un pouvoir discrétionnaire et retarder le temps des réformes, ou comme un trait de caractère irrémédiable des administrations qui ne saurait s'expliquer par la volonté des managers publics de reporter les échéances des réformes. En fait, il y a certainement un peu des deux, mais on ne doit pas minimiser la complexité des ajustements institutionnels internes qui sous-tendent toute adaptation aux réformes.

des auteurs comme Niskanen, Weber ou Simon⁶⁴. Mais on verra que les perspectives plus récentes de l'administration publique, faisant souvent le lien entre arguments théoriques et expérimentations des réformes, apportent tout de même un plus grand consensus, ce qui est évidemment nécessaire à la formation d'un cadre conceptuel commun et globalement admis, à travers la Nouvelle Gestion Publique.

Pour l'heure, et après avoir souligné les insuffisances propres à l'administration publique, selon le courant économique critique de l'Etat proche de Niskanen, il convient d'envisager les perspectives de résolution de ces biais et les moyens de promotion de l'efficience que ces auteurs proposent.

b. Promouvoir une administration performante selon l'approche du Public Choice :

Le management public traditionnel ne permet pas de véritablement régler la question de l'efficience économique, selon les auteurs critiques de l'intervention publique. Or, la performance et l'efficience sont justement désignées comme des objectifs louables pour l'administration, selon eux. Pour cette raison, les économistes proches de Niskanen vont élaborer plusieurs propositions de réforme de la gestion publique, des méthodes qui vont encore aujourd'hui inspirer la Nouvelle Gestion Publique.

En fait, il est possible de classer les solutions proposées par ces auteurs en deux catégories. D'abord, la *solution de la concurrence*, qu'elle porte sur les activités administratives, sur les postes, sur les budgets, etc. : elle permet de profiter des avantages de ce trait de caractère du marché pour l'appliquer au design institutionnel et en réduire les inconvénients ; on notera au passage que cette solution avait déjà été proposée par l'approche sur les droits de propriété. Et ensuite, il est possible d'améliorer l'efficience économique par le biais d'une solution simple mais aux effets encore plus drastiques que la précédente solution : la *réduction de la taille de l'administration et la substitution d'opérateurs privés* à un gestionnaire public par trop inefficent.

La *première solution* envisageable, à savoir le fait d'utiliser le levier de la *mise en concurrence*, serait un moyen de profiter de ses effets bénéfiques en obligeant les

⁶⁴ Crozier, au-delà de son ouvrage classique sur le « phénomène bureaucratique » (Crozier [1963]), montre aussi les logiques actuelles de transition vers un management public éloigné de Weber et incorporant les critiques élaborées par ses successeurs (Crozier [1996]).

administrations et leurs personnels à réagir à ce signal par une réorganisation et une plus grande recherche de l'efficacité, afin de ne pas être pénalisé par des résultats insuffisants par rapport à d'autres services ou d'autres fonctionnaires. La concurrence doit être vue comme une contrainte légitime et salubre pour le management public, qui ne doit pas être moins efficace et rentable que les activités marchandes, et sur lequel ne devraient pas peser des déficits structurels⁶⁵.

Il est certain que la concurrence ou le fait de la brandir comme solution aux maux administratifs, peut avoir un pouvoir suffisant pour justifier que les services administratifs fassent preuve d'une efficacité accrue dans leur utilisation des budgets. Mettre en concurrence plusieurs services, en répartissant un budget global entre eux pour la réalisation d'un output commun, peut provoquer le sursaut qui ferait défaut au management public traditionnel selon ces auteurs. On peut même penser à retirer totalement à un service le soin de remplir une activité pour l'attribuer à une autre administration jugée plus compétente et assez proche tout de même du sujet en question. Ces problématiques ont déjà été envisagées à l'occasion de l'étude de la pensée de Downs. En particulier, Bendor *et al.* [1987] accordent une grande pertinence à la configuration de concurrence afin de réduire les biais bureaucratiques. Ils démontrent que la concurrence est plus efficace que des incitations à la performance par des schémas de rémunération spécifiques (ce que l'on qualifiera de « rémunération liée à la performance » dans la Nouvelle Gestion Publique). En outre, Mc Guire et Garn [1969] insistent eux aussi pour dire que la mise en concurrence serait une arme plus efficace et plus puissante que la recherche de modalités incitatives (schémas de rémunération et pénalités liées à la performance).

La concurrence, selon les auteurs proches du Public Choice, peut aussi porter sur l'attribution des emplois publics et sur le recrutement des fonctionnaires. On connaît l'attachement de Weber à des nominations au mérite, par le biais de concours ; en pratique, il admettait que la norme de l'ancienneté était plus facile à adopter par les administrations. Pour les critiques de l'administration, face aux problèmes de bureaucratisation, il faudrait développer éventuellement un système d'enchères à la performance pour attribuer les postes aux agents, en fonction des concours, mais aussi des efforts passés, des performances atteintes

⁶⁵ Ainsi Thee [1986] montre-t-il qu'il existerait une saine émulation, au sein de l'administration de la Défense aux Etats-Unis, entre l'Air Force, la Navy et l'Army, qui disposent de programmes de recherche et développement (R&D) distincts et concurrents. Cette configuration serait une incitation favorable à l'innovation et à la performance. La mise en concurrence est aussi vue comme une garantie d'efficacité par Lederman *et al.* [2005] car elle a tendance selon eux à réduire la corruption. Shleifer et Vishny [1993] constitue un classique dans cette littérature, à propos du rôle « disciplinant » de la mise en concurrence, conduisant à une moindre corruption.

au cours de l'ancienneté de chacun. L'idée de concurrence, inspirée du marché, peut poser des problèmes *a priori* dans la gestion publique. On retrouve pourtant ce principe d'efficacité des règles importées du marché concurrentiel, avec la possibilité d'accroître la mobilité des fonctionnaires en fonction de leurs performances prouvées par le passé et pour éviter la formation de services administratifs peu dynamiques et où la motivation a baissé, faute d'incitations à la mobilité. Cette fois-ci, on peut parler de concurrence des agents publics sur la promotion, ce qui est une autre façon de voir la concurrence sur les postes administratifs. Mc Gregor [1974] affirme que l'on doit chercher à promouvoir la mobilité des personnels pour éviter que les administrations ne se bureaucratisent. Ainsi, selon Mc Gregor, l'administration doit se réformer sur le principe d'une mobilité accrue des personnels, un peu à la manière de celle supposée dans les entreprises privées :

“(...) immobility has produced political unrepresentativeness in administration, bureaucratic stagnation, the failure to promote excellence in the public service, and even some of the disabilities of interest group liberalism. The conclusion generally reached is that the public's business is best managed by a mobile rather than an immobile civil service and that civil service reform ought to enhance mobility rather than hinder it”.
(pp. 18-19)

Au-delà des avantages de la concurrence sur la promotion des agents, les critiques de l'administration perçoivent là aussi certaines limites à ne pas franchir en raison de certaines spécificités du management public. En effet, il faut laisser les fonctionnaires à un poste donné pendant un certain temps afin de ne pas nuire à l'esprit de corps davantage que ce que la réforme peut rapporter en termes de baisse des biais bureaucratiques. Il faut en outre un certain laps de temps pour l'acquisition d'une expérience et donc d'une expertise dans un domaine (la notion d'expertise, souvent proche de celle de compétence, sera notamment l'objet d'un modèle de la seconde partie de ce travail). C'est pourquoi au final, trop peu de mobilité est sans doute aussi préjudiciable que trop de mobilité ; reste alors à définir le niveau adéquat de concurrence sur les promotions dans le management public. Les auteurs critiques de l'administration publique traditionnelle conviennent volontiers de ces ambiguïtés à propos de la mise en concurrence, que l'on fasse porter cette dernière sur les budgets, les postes ou l'attribution d'activités. Au passage, le lecteur aura remarqué que la proposition de mise en concurrence sur les postes (avec la prise en considération des expériences passées sans considérer uniquement le concours) est à rapprocher de ce que l'on qualifie de « système d'emploi », par opposition au « système de carrière ». Cette problématique sera à nouveau envisagée dans la troisième partie de ce travail, à l'occasion de l'étude des réformes menées dans l'OCDE. Ainsi, on doit constater la proximité entre les propositions des auteurs proches

de Niskanen sur le recrutement et les mesures effectivement adoptées aujourd'hui dans bon nombre de pays, afin de flexibiliser les recrutements selon une logique vouée à mieux prendre en compte la performance des agents publics, dans une perspective visant à assurer le respect de l'intérêt général par l'administration.

Au final, sur ces questions de la mise en concurrence, on trouve une sorte de consensus des auteurs proches de Niskanen pour attester que la solution de mise en concurrence des services au niveau de leurs budgets serait efficace, et parfois même davantage que celle de stratégies incitatives – abordées *infra* – afin d'accroître l'efficacité économique des administrations publiques. Toutefois, il sera montré dans la troisième partie de ce travail que les méthodes incitatives ont largement la préférence des réformateurs aujourd'hui dans l'OCDE, du moins à l'échelle de la promotion interne de la performance des administrations⁶⁶ ; la mise en concurrence intervient beaucoup plus au niveau de l'attribution des marchés publics où un opérateur historique se trouve en concurrence avec des opérateurs privés. Pour autant, même si la concurrence a apparemment de solides vertus pour promouvoir l'efficacité économique et le respect de l'intérêt général, les critiques de Niskanen et des économistes dits « libéraux » vis-à-vis de la gestion publique les conduiront aussi à concevoir des limites possibles à la mise en concurrence des services⁶⁷.

La *seconde possibilité* pour réduire les biais bureaucratiques, vue par les économistes rattachés au Public Choice, en dehors de la solution d'une plus grande concurrence, consiste en la *réduction de la taille de l'administration* et donc celle des risques d'opportunisme⁶⁸. Ceci repose sur l'idée que l'administration est tellement difficile à réformer que la meilleure solution est simplement de réduire son champ d'activités, au profit du secteur privé. Ceci passe aussi par une baisse du nombre de fonctionnaires ; une telle mesure permettrait en même temps d'améliorer les administrations existantes, du fait de la moindre propension des

⁶⁶ Le lecteur pourra s'intéresser avec raison à Fourcade-Gourinchas et Babb [2002], qui retracent de quelle manière un certain nombre de pays ont connu une sorte de renaissance des idées libérales, par opposition aux idées keynésiennes, à l'orée des années 1970 ; en un sens, ce mouvement perdure aujourd'hui, au vu des réformes actuelles.

⁶⁷ Ainsi, pour Holden Jr. [1966], déjà évoqué, certains services administratifs feraient preuve d'une sorte « d'impérialisme bureaucratique », sans cesse à la recherche de nouvelles activités à gérer. Plutôt que de chercher à combattre ce penchant à la conquête de nouveaux pouvoirs et budgets, il faudrait, selon ce dernier, canaliser au maximum cette tendance afin de mettre en concurrence les services « impérialistes » pour attribuer la gestion de l'activité en question au plus performant en termes de coûts et par rapport à un cahier des charges préétabli. De cette manière on trouverait un moyen efficace, et surtout sans contrainte pour des bureaux « impérialistes », de générer des baisses de coûts et des incitations à l'efficacité, sans recourir à des schémas de rémunération individuels.

⁶⁸ Cette idée est même poussée à l'extrême chez certains auteurs proches de l'anarcho-libéralisme, tel Hasnas [2003]. Mais elle est aussi fortement critiquée à partir de réformes drastiques de l'Etat, en Amérique latine notamment ; voir par exemple Oszlak [2003].

fonctionnaires à s'accorder des rentes, et d'une meilleure allocation des budgets. On doit maintenant présenter en détail les justifications de cette proposition économique, ainsi que ses limites.

Le fait de proposer parfois une diminution pure et simple de la sphère d'activité de l'administration publique ou de ses attributions signifie au pire un rejet d'ensemble des structures publiques (du fait des insuffisances incurables du management public, quand on le compare à la gestion d'entreprise), et au mieux une injonction soutenue à des réformes managériales pour minimiser la bureaucratisation et diminuer les gaspillages budgétaires. L'objectif d'une diminution, quelle qu'elle soit, de la taille de l'administration peut se définir de deux manières complémentaires : ou bien en soulignant la réduction des maux de la gestion publique, ou bien en considérant les gains en performance et en bien-être d'une telle procédure. Ce qui constitue deux méthodes différentes pour étudier un même phénomène, la baisse de l'intervention bureaucratique.

Pourquoi réduire la taille de l'Etat ou en tout cas diminuer les budgets publics ? La réponse paraît en effet évidente à la lecture des précédents paragraphes sur les idées des auteurs critiques de l'administration : n'ayant pas la possibilité de réformer en profondeur les règles de l'administration publique, il faut une solution drastique réduisant les budgets publics ou les effectifs administratifs. Ce faisant, il est possible de combattre la tendance irrépressible de montée des biais bureaucratiques (surproduction, rentes) par la réduction de l'activité des services administratifs.

On trouve une telle présentation par exemple avec Toma et Toma [1980] : face à un objectif mixte de la part des fonctionnaires publics – la recherche d'une production et de rentes maxima – toute décision réduisant les budgets publics aura pour conséquence d'abaisser mécaniquement ces biais bureaucratiques classiques. Moins de budgets signifie la réduction d'au moins un de ces biais, ce qui est déjà une victoire pour les critiques de l'administration publique. Moesen et Van Cauwenberge [2000] complètent cette présentation en montrant par un test empirique que les biais bureaucratiques seraient plus élevés pour une administration centrale que pour une administration locale ou décentralisée⁶⁹.

Comment se matérialisera la baisse des biais bureaucratiques si l'on accorde moins de budgets à l'administration publique ? On peut y voir l'impact budgétaire immédiat, avec une

⁶⁹ La qualité de l'offre d'output public d'une collectivité locale augmenterait en fonction du niveau de capital social et humain moyen dans la collectivité, c'est du moins ce qu'indiquent les données utilisées par Knack [2002] sur les Etats-Unis.

charge fiscale plus faible et donc des investissements privés plus conséquents et supposés mieux orientés que ceux du secteur public. Au-delà de cette perspective, on peut aussi concevoir les gains macroéconomiques de cette mesure : par exemple, Heitger [2002] montre par une étude empirique qu'une baisse de 10 points de la fiscalité dans les pays de l'OCDE provoquerait une hausse moyenne de la croissance du PIB de 0,5 point de pourcentage, ce qui est non négligeable, une fois faites les remarques sur la pertinence de l'indicateur de PIB comme mode d'évaluation du niveau de vie et de bien-être. Dans le même ordre d'idées, Scully [2001] indique que l'on pourrait très bien maintenir voire accroître la qualité de vie dans les pays de l'OCDE par une réduction de la dépense publique *per capita*. La méthode est ici calquée sur les méthodes de calcul économique de l'entreprise : on définit des fonctions de coût marginal et de bénéfice marginal de l'action administrative publique, pour prescrire un certain nombre de politiques économiques souhaitables. Il se trouve que les dépenses publiques, élevées dans l'OCDE, dénotent que les administrations sont dans une situation où les bénéfices marginaux de leur activité sont négatifs. On pourrait diminuer ce biais en revenant à une dépense publique de 20% du PIB selon cet auteur, ce qui donnerait un bénéfice marginal nul sans diminuer l'indice de qualité de vie ; mais l'optimum économique, en termes d'efficience et valable usuellement pour l'entreprise, serait aux alentours de 5% du PIB selon lui (égalité des coûts et bénéfices marginaux), même si cela pénaliserait sans doute la qualité de vie. En outre, le fait de se concentrer sur la solution de résorption des surcoûts implique à lui seul une très forte réduction de la taille de l'administration, ce qui n'est peut-être pas exempt de remarques : ainsi, l'indice de qualité de vie retenu par Scully exclut volontairement les éléments non « physiques », comme les infrastructures de santé, de défense, de communication, etc. Ceci affecte tout de même la portée des conclusions avancées.

D'une façon générale, la proposition de réduire la taille des administrations publiques n'est pas dénuée de limites, de même que celle visant à accroître la concurrence à quelque niveau que ce soit. Elle montre simplement que les auteurs critiques de l'administration publique désirent accroître l'efficience en recourant aux procédures liées à la gestion d'entreprise (concurrence, mobilité), voire à une diminution du champ d'action des administrations publiques. Néanmoins, les méthodes incitatives destinées à accroître la performance de la gestion publique ont aujourd'hui la première place dans les perspectives économiques modernes de réforme de l'administration publique ; en cela, la Nouvelle Gestion Publique obéit davantage à des conceptions économiques théoriques fondées sur l'usage de procédures incitatives applicables à l'administration. Ce sera l'objet des développements à suivre, portant

sur l'approche théorique moderne sous-jacente aux réformes actuelles de la Nouvelle Gestion Publique.

3. Conceptions économiques modernes de la réforme des administrations publiques ; la Nouvelle Gestion Publique (NGP) :

Dans ce chapitre, deux sections seront à distinguer.

Une première section abordera le corpus théorique d'ensemble de la Nouvelle Gestion Publique⁷⁰. Les réformateurs visent à remédier aux défauts soulignés par les théoriciens envisagés précédemment. Alors on parle aujourd'hui de « performance », « d'efficience », et l'on utilise des méthodes éprouvées avec succès dans le management d'entreprise, en vue de garantir le respect de l'intérêt général par l'administration. Ceci ne va pas sans poser des interrogations sur la pertinence d'une telle méthode, et il conviendra d'en soulever les enjeux⁷¹.

Une seconde section traite le cas de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) de 2001, réformant l'organisation du budget de l'Etat. Il sera question de voir les évolutions théoriques ayant prévalu depuis le programme PPBS aux Etats-Unis, avec aujourd'hui l'accent sur la recherche d'efficience. Cette présentation des logiques théoriques, mais aussi portant sur la mise en œuvre de la LOLF, permettra de réaliser la transition vers la seconde partie, qui abordera la question des modélisations en économie théorique des principes actuels de la NGP, ces modélisations et ces principes étant ensuite étudiés sous l'angle de leur application dans la troisième partie.

3.1. Une nouvelle GRH publique fondée sur les incitations à la performance :

La Nouvelle Gestion Publique (NGP) est un corpus très hétérogène et une expression générale utilisée pour désigner un courant de pensée aussi bien que toutes les mesures actuellement mises en œuvre pour réformer les administrations publiques et communément

⁷⁰ L'ouvrage d'Osborne et Gaebler [1992] est peut-être celui qui symbolise le plus l'essor de la NGP dans la vie administrative et politique. Le management public y a trouvé des règles issues du management privé, et elles ont été mises en œuvre dans le courant des années 1990, aux Etats-Unis. A ce propos, Brewer et Huque [2004] reviennent rapidement sur les circonstances de la mise en place des logiques de « Réinvention », pour reprendre le terme devenu usuel à partir du titre de l'ouvrage d'Osborne et Gaebler. Voir aussi Beattie et Osborne [2007], à paraître, qui regroupera les publications d'un numéro spécial de la *Public Management Review* consacré à la nouvelle GRH publique.

⁷¹ La logique de promotion de la performance imprègne toute l'administration, du guichet jusqu'au ministère ; le cas de la réforme des cabinets ministériels est ainsi évoquée par Penaud [2004]. Voir aussi Mol et de Kruijf [2004] pour une étude de la gestion de la performance dans l'administration centrale aux Pays-Bas, ainsi que Péan [2003] à propos de la réforme dans les administrations britanniques. Sur le cas français, Jacob [1995] ne critique pas le niveau moyen des compétences dans la fonction publique, mais il réproche que la fonction publique soit si isolée du monde de l'entreprise et qu'il y ait si peu de « passerelles » en France entre l'une et l'autre.

admises dans les cercles administratifs et académiques, en vertu de bonnes pratiques, et en vue d'un but ultime : la performance maximale des administrations publiques dans le but de s'accorder avec l'intérêt général⁷².

Pour ce faire, et afin d'éviter les dérives bureaucratiques des administrations publiques, il faut selon une majorité d'auteurs augmenter les incitations à l'efficacité, notamment sous la forme des rémunérations liées à la performance (RLP), mais aussi via des primes d'équipe. Il est nécessaire de parvenir à motiver suffisamment les fonctionnaires par le prisme de ces méthodes, souvent inspirées de la gestion d'entreprise. A ce titre, il faut donc reconnaître un certain héritage conceptuel ou théorique provenant des critiques traditionnelles de l'organisation des administrations publiques, envisagées précédemment⁷³. Toutefois, Williamson [2003] considère que l'efficacité des administrations et celle des entreprises ou du marché ne se comparent pas dans l'absolu, mais seulement par rapport à certains types de transactions. Ainsi, le service administratif serait plus adéquat que l'entreprise pour tel type de transaction, et non pour tel autre, et inversement. On retrouve ici une présentation de la notion d'efficacité qui se mesure relativement au type d'activité ou de transaction, ce qui est évidemment caractéristique de la Nouvelle Economie Institutionnelle (NEI). Ménard [2001,2004] offre d'ailleurs une présentation claire de ces problématiques ; Amable [2000], quant à lui, plaide pour une plus grande utilisation de la théorie institutionnaliste dans les méthodes de l'économie « standard », de manière à tirer parti des développements récents dans cette branche de l'analyse économique.

Les particularités de la gestion publique administrative résident dans le fait que cette gestion se fonde sur des services administratifs dotés d'un budget dans le but de remplir un certain nombre de tâches administratives de service public. Du fait de la garantie de budgets renouvelés chaque année, à cause du principe de continuité du service public, il y aurait une insuffisante recherche d'efficacité de la part des agents publics, en regard de la contrainte de

⁷² Sur la logique des réformes, voir aussi, par exemple, Laffont [2000], Ruffat [2002], Hugounenq et Ventelou [2002], IGPDE [2002,2003a,2003b], Poli [2003], Bresser Pereira [1997] ou Hafsi et Bernier [2005]. Ces réformes s'appliquent aussi aux pays du Sud, et on les rattache plus ou moins directement au fameux « consensus de Washington » (Williamson [1994]) ; voir à ce propos Ocampo [2002] ou Touraine [2000]. Rodrik [1997] plaide pour un développement des pays du Sud à partir d'une administration responsable, et il réfute les théories accordant une place mineure aux gouvernements dans le « décollage » économique et social. Voir aussi Israel [1987] pour une présentation institutionnelle des enjeux du développement, notamment en ce qui concerne les institutions publiques.

⁷³ Le thème général du design institutionnel public ou les problématiques en référence à l'organisation optimale de l'administration se retrouvent avec Alexander [2002], Greffe [2003] ou Winer et Shibata [2002].

rendement qui affecte toute entreprise privée⁷⁴. Cette sécurité liée aux statuts de l'organisation, agissant au nom de la collectivité et dans son intérêt en principe, est critiquée comme étant un motif de relâchement des efforts des fonctionnaires. Ces derniers, en plus de travailler dans un organisme dont les budgets sont pérennisés, bénéficient d'un statut d'exception dans la population active occupée, puisqu'ils ne risquent pratiquement pas de suppression d'emploi.

Cette combinaison de facteurs institutionnels touchant à la fois l'institution elle-même et ses personnels est la source de résultats insuffisants selon un certain nombre de réformateurs de la gestion publique en particulier à l'heure où les difficultés budgétaires sont criantes pour bon nombre de pays de l'OCDE ; ceci pousse donc à légitimer les réformes de NGP, qualifiées parfois, pour simplifier, de « managériales »⁷⁵.

Une difficulté supplémentaire affecte le management public quand on cherche à y développer les logiques incitatives : l'interdépendance des agents est très élevée dans une hiérarchie administrative. Il est habituel de voir le fonctionnement de ces institutions reposer sur des petits groupes de travail en commun. Par conséquent, il devient en général difficile de distinguer la part de chacun dans le résultat coordonné de ces équipes. D'où la difficulté pour mettre en œuvre un schéma de rémunérations individualisé en fonction des efforts de chacun. On retrouve aussi ces questions dans l'entreprise, mais l'individualisation des performances n'y semble pas aussi délicate. Ceci justifie d'ailleurs la préférence qui apparaît quelquefois pour les incitations de groupe, pour les services plutôt que pour les individus. Les approches économiques en termes d'agence ont développé de longue date un ensemble de principes théoriques sur lesquels l'on ne revient pas ici⁷⁶.

Les concepts reliés aux incitations évoquent tous la thématique des informations à la disposition du principal. Il y aurait une asymétrie fondamentale, entre la tutelle et ses subordonnés, sur les connaissances. Ce qui conférerait à ces derniers un avantage

⁷⁴ L'attribution des budgets revêt, dans ce contexte de difficultés budgétaires, une dimension politique non négligeable. Ainsi par exemple Conan [2002] retrace-t-il la logique politique des évolutions budgétaires dans le domaine de la défense. La question de l'usage rationnel et responsable des budgets revient aussi avec Holzer et Yang [2004].

⁷⁵ Pour une analyse comparée des pratiques administratives et des réformes à l'orée de l'essor de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), voir aussi Pierre [1995], Goodin [1998], Hill [1992] ou Ahrens [2002]. En outre, Farazmand [1994,1997] sont des références incontournables, bien qu'un peu anciennes désormais, dans le domaine de la NGP. On peut aussi orienter le lecteur vers Kaufmann [1991], qui présente les thèmes importants de la gestion publique et de l'administration en suivant une démarche institutionnaliste, ce qui en fait un ouvrage non négligeable dans ce domaine.

⁷⁶ Le lecteur se référera aux précurseurs : Hurwicz [1973], Groves [1973], Ross [1973,1979], Myerson [1979], Sappington [1983] ou encore Grossman et Hart [1983].

préjudiciable au but d'efficacité, puisqu'ils poursuivent des objectifs différents de ceux de leur tutelle administrative⁷⁷.

Aujourd'hui, comme cela sera montré dans la troisième partie, il semble que proposer des normes incitatives plus poussées soit un passage obligé pour réformer les fonctions publiques au sein de l'OCDE. Pour l'heure, il convient de mettre en évidence les modalités théoriques du développement des incitations dans l'administration publique, selon la logique économique sous-jacente à la Nouvelle Gestion Publique⁷⁸.

L'agenda des réformes du management public fait de plus en plus référence à la problématique des incitations⁷⁹. Quand on évoque « la carotte et le bâton », on fait allusion aux deux faces d'une même médaille : l'aspect des incitations (rémunérations, nominations...) et celui des pénalités (financières, progression de la carrière...).

De la même manière, on peut concevoir les systèmes incitatifs dans l'administration publique selon trois axes : d'abord, comme *méthode de gestion de l'information dans un contexte d'asymétries* entre un supérieur hiérarchique et un subordonné. Ensuite, comme ensemble de *règles de rémunération ou de promotion hiérarchique qui reposent sur des mécanismes de contrôle de la performance*. Enfin, en s'intéressant aux *types théoriques d'incitations* destinées à accroître l'efficacité des administrations publiques, sous la forme des rémunérations ou encore des promotions. C'est d'ailleurs dans ces trois directions qu'il va être question de donner un aperçu de la problématique des incitations dans la gestion publique, à présent.

a. Incitations à la performance et gestion des asymétries d'information :

Dès que l'on parle d'incitations, on envisage l'occurrence de comportements volontairement ou non inadaptés, c'est-à-dire que l'administration doit se prémunir contre un certain nombre de dérives. Ceci permet d'exclure la vision irénique d'une bureaucratie bienveillante faite par

⁷⁷ Pour une étude plus précise des fondements de l'agence dans les administrations publiques, le lecteur peut par exemple se référer à Percebois [2002]. Cette problématique renvoie aussi à celle des dérives bureaucratiques déjà soulignées par les auteurs critiques de l'administration, précédemment envisagés.

⁷⁸ Sur le contenu des pratiques incluses dans la NGP, voir aussi Ormond et Löffler [1998].

⁷⁹ Freixas *et al.* [1985] constitue une bonne présentation théorique de type « agence » des incitations dans un système administratif. Pour généraliser le propos, le lecteur intéressé mettra certainement à profit la lecture de l'ouvrage classique de Laffont et Tirole [1993].

des agents pleinement dévoués aussi bien que celle qui ne serait composée que d'agents purement opportunistes.

Pour résorber les biais bureaucratiques, il faut d'abord pallier le problème portant sur l'asymétrie des informations entre la tutelle et son service ou ses agents subordonnés⁸⁰. Profitant d'un avantage informationnel, les subordonnés peuvent contourner les injonctions de la tutelle. Améliorer la connaissance de l'activité des services administratifs pour la tutelle implique de recourir à des méthodes de contrôle coûteuses, ce qui peut parfois conduire à s'accommoder des biais administratifs. Car la quête de l'efficacité financière a un coût qu'on ne saurait négliger.

La configuration de la relation entre le service administratif et sa tutelle est caractéristique. D'un côté un pouvoir discrétionnaire d'autant plus enclin à se traduire en recherche de rentes que l'information est opaque pour la tutelle. De l'autre, un pouvoir de sanction dans un cadre peu propice à une bonne évaluation des comportements opportunistes, dans la mesure où la tutelle connaît toujours moins bien que ses subordonnés l'état de leurs activités et de leurs efforts, alors même que l'output administratif est en général observable.

Pour accroître l'efficacité des incitations de manière à limiter les biais bureaucratiques, donc pour augmenter la performance des administrations, il faut trouver des règles permettant de contrecarrer les asymétries d'information. La solution serait d'accroître l'incertitude (non probabiliste) ou le risque (probabiliste) auxquels fait face le service administratif. En rendant les risques de pénalités, les contrôles, les rémunérations et les budgets aléatoires du point de vue du service, la tutelle peut se ménager une marge pour inciter les fonctionnaires à l'effort ; ce cadre conceptuel suppose des agents qui maximisent leur espérance de budget, et arbitrent entre l'intérêt de respecter les objectifs tutélaires et l'intérêt d'adopter un comportement opportuniste de recherche de rentes. Dans ce domaine, l'apport des articles de Bendor et Moe [1985] et de Bendor *et al.* [1985], bien qu'anciens, reste incontournable pour donner les bases du raisonnement économique qui sous-tend les réformes de NGP.

En conséquence, puisque l'occurrence des biais bureaucratiques va croissant avec le degré d'asymétrie informationnelle, la solution incitative adéquate est donc souvent de rendre plus aléatoire le comportement de la tutelle, ce qui affectera en général le comportement des services dans le sens d'une réduction des dérives bureaucratiques. A cela, on peut objecter

⁸⁰ Sur la question des incitations à la performance et les problèmes de l'organisation administrative, voir aussi Tirole [1994], Caillaud *et al.* [1996] ou Caillaud *et al.* [1988]. On retrouve aussi ces idées avec Stiglitz [2001,2003]. Voir aussi Kandel et Lazear [1992] à propos des incitations adressées aux agents d'un même groupe.

néanmoins l'incidence néfaste de rapports conflictuels entre la tutelle et ses services subordonnés, nuisible à la culture administrative ou à l'esprit de corps, si la question des incitations et des pénalités avive la suspicion ou les tensions entre tutelle et subordonnés. Certains pourraient s'interroger sur l'éventualité d'une telle dégradation de l'environnement institutionnel administratif au nom de l'objectif d'efficacité et de la performance. Ici, les règles incitatives sont inspirées des méthodes de gestion d'entreprise, centrées sur l'objectif de rentabilité économique ; au vu de l'exigence de premier ordre de cet argument, on comprend que les entreprises aient appliqué de telles normes. Il est aujourd'hui de plus en plus facilement admis que les règles de management public doivent aussi se plier à ces contraintes, ce qui témoigne notamment de l'essor de la NGP.

b. Incitations à la performance et contrôles sur l'efficacité :

Dans ce domaine, certains auteurs distinguent les notions de « l'étendue du contrôle » (*span of control*) de « l'intensité du contrôle » (*depth of control*). Il est ici utile de se référer à Doel et Velthoven [1993] sur ce point :

“The concept of scope of control can be divided into span of control and depth of control. *Span of control* refers to the number of individuals who can be controlled effectively by one departmental head, *depth of control* refers to the number of hierarchical levels that can be managed”. (p. 150)

Même si les deux concepts sont proches, ils ne font pas référence au même problème. Ainsi, pour un nombre de fonctionnaires donné, plus une administration publique efficace sera organisée verticalement (de plus en plus hiérarchisée), plus l'intensité du contrôle augmentera. Plus elle sera gérée de façon horizontale (gestion participative des employés), plus cette intensité diminuera. A chaque fois, pour un supérieur donné, l'étendue du contrôle peut rester constante par hypothèse.

La question du contrôle se pose aujourd'hui avec acuité dans les réformes du management public. L'avantage de l'organisation traditionnelle, hiérarchisée donc verticale, est de développer la spécialisation des fonctionnaires, selon des méthodes que l'on peut qualifier de tayloriennes. Cependant, ceci limite les occasions de mettre en commun l'expertise des fonctionnaires, et donc d'arriver à une gestion participative des tâches. En revanche, une organisation très horizontale, même si elle est favorable au travail en commun des fonctionnaires, dilue la responsabilité de chacun, ce qui peut être préjudiciable pour promouvoir l'efficacité individuelle, du fait de la difficulté de relier l'output administratif à

l'effort de chacun. Ainsi, les procédures de contrôle habituelles s'accommodent mieux d'une gestion verticale wébérienne, mais une spécialisation excessive limite les possibilités de travail en groupe⁸¹. Après avoir prôné le modèle wébérien jusqu'aux années 1960 malgré ses imperfections, et après avoir envisagé des structures plus participatives dans les années suivantes, les spécialistes du management sont un peu revenus à la gestion verticale, rendue hybride par le développement de structures de travail en effectif réduit. De cette façon, les systèmes incitatifs et de contrôle restent assez efficaces tout en évitant l'hyperspécialisation des fonctionnaires. Les précédentes lignes ont pour but d'insister sur les modulations à apporter aux systèmes de contrôle et d'incitations selon le type d'organisation retenu.

c. Incitations à la performance ; quelles modalités théoriques ?

Tout d'abord, les incitations peuvent prendre la forme de *promotions de poste*. Ainsi, Martimort [1997] définit une règle applicable à la gestion publique pour en restaurer l'efficacité économique : les contrats incitatifs devraient inclure la mobilité accrue des personnels administratifs d'un poste à l'autre, de façon à limiter les occasions de collusion. Cette procédure implique aussi des désavantages, comme la perte des possibilités d'expertise et de coopération entre les personnels, ou encore des apports croisés de compétence plus faibles. On peut rejoindre ici dans certains cas l'argument de McGregor [1974], selon lequel la mise en concurrence sur les postes est une transposition bénéfique du management privé à la gestion publique, afin d'en réduire les distorsions. Mais ceci peut poser des problèmes, tels que la difficulté de former un nouveau titulaire aux règles de fonctionnement du service, en cas de réaffectations trop fréquentes. En conséquence, on peut aussi se poser la question de la réussite pratique de cette solution en théorie satisfaisante pour l'efficacité dans le management public. Par ailleurs, on pourrait noter que les administrations souffrent d'une tendance érigée en principe, qui constitue un préjudice pour la bonne gestion de l'organisation : il s'agit du fameux « principe de Peter », qui veut que les cadres soient promus jusqu'à leur niveau d'incompétence. Tant qu'ils remplissent les attentes de leurs supérieurs, on les récompense par des nominations à des postes plus prestigieux dans l'administration. Ceci s'explique par la nécessité de les inciter à l'effort par l'espoir d'un nouveau poste plus prestigieux et mieux rémunéré. Pousser ce raisonnement à son terme conduit au principe de Peter : chacun sera promu jusqu'à un échelon où il sera devenu

⁸¹ Sur ces questions, voir Wintrobe et Breton [1986].

incapable de remplir les tâches qu'on lui a affecté, ce qui fait que le système d'incitations par la promotion conduit à la stagnation des agents à des niveaux trop complexes pour leurs compétences, et qui deviennent démotivés puisqu'ils comprennent qu'ils ne pourront plus grimper d'échelons⁸².

Les incitations peuvent aussi être conçues sous l'angle des *sanctions et de pénalités*. On peut penser que les méthodes incitatives sous l'angle des pénalités vont à l'encontre de la culture des administrations publiques. D'un autre côté, la modification des règles institutionnelles de l'administration publique peut se justifier par l'exigence d'une plus grande qualité du service public dans une situation de forte contrainte budgétaire. La NGP s'inspire davantage de cette dernière manière de concevoir les incitations.

Ensuite, et c'est sans doute la forme habituelle des incitations promues par la NGP, *la rémunération liée à la performance (RLP)* est une méthode jugée pertinente pour influencer le niveau d'effort des agents et leur performance⁸³. Or, pour connaître les modalités optimales de réforme des incitations via les rémunérations dans la fonction publique, il faut d'abord faire un état des lieux des systèmes de rémunération existants. Une grille de rémunération complexe préside à la gestion publique, sur la base du type de poste et de l'ancienneté principalement, alors que la recherche de l'efficacité supposerait de tenir compte aussi de la performance observée de chaque fonctionnaire (ainsi que ce travail s'est attaché à le montrer au moment d'envisager les travaux de sociologie économique de Weber ou de Downs). Tenir compte de façon excessive de l'ancienneté implique de considérer comme quantité négligeable l'effort individuel dans la fourniture de l'output administratif. En conséquence, un fonctionnaire qui maximiserait son utilité en cherchant à être le moins productif possible pour

⁸² Le principe de Peter est bien connu dans les ouvrages de management. On pourra se référer à Parkinson [1983] ou encore à Milgrom et Roberts [1997] par exemple. Au passage, il faut remarquer que, sous un angle purement théorique, le système incitatif des promotions ne devrait pas exister sous cette forme dans un monde d'agents parfaitement rationnels à la recherche de promotions, et où l'information est parfaite. En effet, sachant que le fonctionnaire ne pourra satisfaire les exigences de sa dernière promotion (au *n*-ème échelon), la tutelle aurait dû le laisser au *n-1-ième* échelon ; mais ce faisant, le fonctionnaire n'aurait pas été assidu, anticipant que la tutelle refuserait de le nommer à son niveau d'incompétence. Sachant cela, la tutelle aurait anticipé un mauvais comportement de son subordonné, et l'aurait promu seulement au *n-2-ième*, etc. Au final, le système des promotions tel qu'il apparaît dans cette configuration « idéale » n'aurait pas lieu d'être. En conséquence, sur une base théorique, le système d'incitations par la promotion hiérarchique dans l'administration ne peut exister que sur la base d'un environnement imparfait sur l'information et sur la rationalité en particulier, à condition de supposer que les fonctionnaires ne sont efficaces qu'en fonction du supplément de revenu engendré par la prochaine promotion attendue. En résumé, le principe de Peter s'explique surtout par des hypothèses restrictives sur les comportements et par la présence d'imperfections sur la circulation de l'information et sur la rationalité des agents.

⁸³ Voir par exemple Brickley et Van Horn [2002] à propos de la rémunération incitative dans les hôpitaux. Pour une approche plus théorique, voir notamment Sinclair-Desagné [2001].

un traitement donné ne serait pas pénalisé par rapport à un autre fonctionnaire opiniâtre. Ceci constituerait une absence d'incitations suffisantes à l'effort, sous l'hypothèse que les agents publics ne raisonnent qu'en fonction d'une combinaison de la logique du moindre effort et d'un objectif purement financier (ce qui constitue une hypothèse très forte et peu robuste quand on la compare aux travaux sur la motivation variable des agents, cf. *infra*). Intégrer la composante liée à la performance et à l'effort individuel est loin d'être aisé dans l'administration publique. Il faut tenir compte des perspectives individuelles de promotion : pour chacun, il y aurait un arbitrage entre les avantages relatifs du système à l'ancienneté et de celui fondé sur la performance ; par exemple, à mesure que la fin de carrière se rapproche, Gibbons et Murphy [1992] montrent que des incitations financières deviennent de plus en plus efficaces par rapport à des incitations par les promotions sur les postes. On peut aussi justifier que la croissance des traitements aille de façon exponentielle à mesure que l'on grimpe les échelons : Rosen [1982] explique qu'un tel système, constaté en pratique, génère suffisamment d'incitations et de récompenses pour des individus très qualifiés et qui entretiennent par leur expérience des effets externes verticaux au sein de la hiérarchie. En coordonnant les autres, on leur transmet une expertise, ce qui explique que la rémunération des dirigeants dont l'étendue du contrôle est élevée soit aussi élevée que l'on peut le constater dans la réalité. Il y aurait donc un certain nombre de conclusions normatives à tirer sur le design adéquat des incitations dans les administrations publiques. Au final, même si la RLP doit être prise en considération dans le traitement des fonctionnaires pour améliorer la recherche légitime d'une certaine efficacité, on ne doit pas non plus lui accorder une importance excessive (d'ailleurs, certaines études estiment à quelques pour cents la part optimale de la RLP dans le traitement des agents publics). Ceci étant, la nécessité de la RLP reste insuffisamment intégrée dans la gestion administrative publique traditionnelle, ce qui motive les travaux actuels de la NGP pour réformer les fonctions publiques.

Enfin, sur un plan théorique toujours, *les incitations peuvent prendre la forme d'un système de tournois*. Il s'agit de mettre en concurrence des individus sur des postes, ce qui doit les inciter à faire preuve d'efforts pour obtenir la promotion (Lazear et Rosen [1981]). Ce mécanisme particulier se trouve à mi-chemin des indications fournies par la critique libérale des administrations publiques et des théories accordant une certaine spécificité aux règles d'incitation dans l'administration. En réalité, un système de tournois s'inscrit davantage dans la lignée des critiques des fonctionnements hiérarchiques : il faudrait qu'ils s'inspirent des caractéristiques concurrentielles issues du marché pour s'imprégner de la culture de

l'efficience. Or, la GRH publique n'incorpore ces éléments de mise en concurrence que sur les primes ou certains postes spécifiques, et sur ce point il est clair que tous les pays de l'OCDE ne sont pas au même point d'avancement (ceci se réfère en particulier au « système de GRH de type emploi », où il y aurait une sorte de concurrence sur les postes en vertu de l'expérience, etc. ; ce point sera abordé dans la troisième partie). Ainsi, la notion de concurrence appliquée à la GRH publique n'a pas la même teneur que celle qui peut prévaloir entre différents services administratifs, même si elle a une certaine portée en termes de « concurrence » sur les primes et rémunérations⁸⁴.

Pour clore ce chapitre sur les conceptions économiques qui sous-tendent la mise en œuvre de la NGP, il convient de s'intéresser à la réforme de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) ; elle est représentative de l'importance accordée aujourd'hui à la logique de performance et d'efficience exigée de l'administration publique moderne, dans un pays comme la France.

3.2. La LOLF de 2001 ou la nouvelle architecture du budget de l'Etat fondée sur la notion de performance :

Dans cette présentation de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), il faudra distinguer trois parties. D'abord, il faudra resituer l'évolution théorique ayant conduit à considérer la nouvelle architecture budgétaire sur la base de la performance, en France comme ailleurs ; on fera notamment référence à des expériences passées comme la gestion budgétaire de type « Planning Programming Budgeting System » (PPBS) et « Zero-Based Budgeting » (ZBB). Ensuite on abordera la dimension incitative d'ensemble de la réforme institutionnelle entourant le vote du budget de l'Etat en France. Enfin, il faudra considérer les nouvelles institutions administratives mises en place dans le cadre de la LOLF en précisant leurs attributions et leur logique de fonctionnement.

a. Logique et historique de la réforme budgétaire ; les exemples du PPBS et du ZBB :

La réforme de la LOLF peut se concevoir comme l'héritière d'un long processus de réformes budgétaires, expérimentées dans différents pays et notamment aux Etats-Unis. Il faut d'abord

⁸⁴ Sur le système des tournois appliqué à la recherche de rentes, voir aussi Hillman et Katz [1987].

expliquer pourquoi l'exigence des réformes budgétaires s'est rapidement imposée, avant de considérer les méthodes employées pour améliorer le vote du budget. Les développements à suivre s'inspirent largement de Greffe [1999], et le lecteur désireux d'approfondir ce thème peut s'y référer.

Historiquement, on est passé progressivement d'un examen des budgets publics fondé sur le système où la part des services votés (les budgets reconduits d'une année à l'autre) était très majoritaire, et où les parlementaires ne débattaient vraiment que d'une fraction marginale des crédits, à un examen des budgets qui vise à débattre de l'utilité de chaque euro dépensé.

Le premier système, où le débat parlementaire n'a vraiment lieu que sur des crédits « à la marge », se caractérise par une relative simplicité et une assez forte automaticité, dans la mesure où la marge de manœuvre pour les crédits restants n'est pas très élevée. Greffe [1999] souligne qu'une telle procédure conduit souvent les administrations à ne pas être économes en crédits, puisqu'il n'y aura pas de réexamen d'ensemble de la totalité des crédits, en raison des services votés ; étant donné que les crédits sont reconduits d'année en année, le service administratif n'est pas incité – ce mot a son importance – à contrôler ses dépenses. Autrement dit, un tel mécanisme budgétaire n'est pas un encouragement à l'usage parcimonieux des budgets, ce qui rappelle alors l'image d'Epinal du service administratif dépensier élaborée par Niskanen et d'autres.

Le second système repose sur un examen aussi complet que possible des crédits à allouer à chaque exercice budgétaire. A la limite, chaque euro alloué sous forme de crédits doit faire l'objet d'une étude minutieuse, et cette procédure exclut de fait la reconduction automatique des crédits. La part des budgets reconduite automatiquement doit être la plus faible possible. Ce système, qui a l'avantage d'éviter quelque peu un comportement de « rentiers » pour certains services administratifs, et qui les pousse à faire preuve d'efficacité dans l'usage des crédits, est donc avantageux en termes de contrôle parlementaire. On retrouve l'idée d'une administration « responsabilisée » (*accountable*). Mais le défaut évident de cette procédure est bien entendu de rallonger les débats sur le vote budgétaire, donc de ralentir la prise de décision, du moins en théorie.

En vertu de la tendance actuelle à vouloir renforcer la performance économique de l'Etat et des administrations publiques, et du fait d'une certaine rigueur sur les budgets publics à cause d'indicateurs de finances publiques médiocres, on ne s'étonnera pas que les réformes soient en faveur du second système, à savoir celui qui réexamine d'année en année le maximum de

crédits possible. C'est aussi le cas pour la LOLF, comme on le verra dans les pages suivantes⁸⁵.

Auparavant, il faut préciser que des expériences pilotes ont laissé leur trace dans l'histoire des réformes budgétaires, et l'on évoquera la procédure du « Planning Programming Budgeting System » (PPBS), et celle du « Zero-Based Budgeting » (ZBB).

La méthode PPBS, développée et mise en œuvre dans les années 1960 aux Etats-Unis principalement, constitue une tentative pour se démarquer du système où les crédits « en jeu » à chaque exercice sont minoritaires. Il s'agit d'une démarche véritablement économique de détermination des budgets publics ; cette méthode vise aussi à accroître la dimension pluriannuelle des programmes publics, par le biais d'une méthode « à rebours ». En effet, c'est à partir des besoins futurs estimés que l'on planifie les programmes, donc les dépenses nécessaires aujourd'hui. Mais le PPBS a été un échec relatif du fait peut-être de son caractère trop « étranger » à la procédure budgétaire traditionnelle à l'époque.

La méthode ZBB, instaurée à la fin des années 1970 aux Etats-Unis, est une sorte de variante du PPBS ; à intervalles fixes, on décide de réexaminer l'ensemble des crédits alloués précédemment à chaque ministère (ce qui peut être fait à tour de rôle). Ceci permet de trouver un juste milieu entre une refonte annuelle de tous les budgets, ce qui aurait l'avantage de l'ambition mais l'inconvénient du coût notamment en termes de temps, et un système où les services votés constituent 95% des crédits. Autrement dit, la méthode ZBB permet d'arbitrer pour maximiser les avantages nets de la politique de recherche de performance. En dépit de cette volonté de réformer les procédures de programmation budgétaire, il faut admettre l'échec de la méthode ZBB, peut-être là encore en raison de son aspect « technocratique » et peu adapté aux logiques habituelles de fonctionnement de l'administration.

Des méthodes similaires ont été expérimentées ailleurs, mais le ZBB et le PPBS sont probablement celles qui sont le plus nettement passées à la postérité. Quoi qu'il en soit, la recherche d'une performance accrue dans la réalisation des procédures budgétaires du secteur public s'est aujourd'hui traduite en France par la réforme de la LOLF, apparentée de façon lointaine au PPBS et au ZBB, mais inspirée par une logique néanmoins semblable : accroître l'efficacité de la dépense publique, ce qui revient à minimiser son coût d'opportunité, pour garantir le respect de l'intérêt général à travers l'activité administrative.

⁸⁵ Voir aussi le site consacré à la modernisation administrative en France : <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

b. La logique de la performance autour de la réforme de la LOLF en France :

Les règles juridiques et économiques qui encadrent l'architecture institutionnelle à la base de l'adoption du budget de l'Etat sont décrites par la loi de finances. Chaque exercice budgétaire donne lieu à une nouvelle loi de finances, elle-même régie par un texte fondamental, la Loi Organique relative aux Lois de Finances. La réforme donnant lieu à la loi organique du 1^{er} août 2001 constitue un changement net d'orientation dans le sens donné aux procédures budgétaires. Elle a abrogé – à compter du 1^{er} janvier 2005 – le régime institué en 1959, et accorde une place importante à la recherche de la performance et de l'efficacité dans la gestion des crédits accordés aux administrations publiques. De ce fait, elle s'inscrit au coeur de la logique de la Nouvelle Gestion Publique dans le cas français⁸⁶.

Dans un contexte déjà évoqué de restrictions budgétaires et de développement des logiques de management inspirées de la gestion privée, la réforme vise à accroître l'efficacité dans l'utilisation des deniers publics sur la base des arguments incitatifs du type de l'agence (déjà présentés dans ce travail), ou encore dans le prolongement des idées critiques du fonctionnement traditionnel de l'administration publique (ce qui a aussi été vu précédemment). Les problématiques de gestion rationnelle existent déjà depuis longtemps au sein de l'administration, notamment avec la mise en place de longue date de contrôles internes et de contrôles parlementaires (par exemple, la réforme « Programming Planning Budgeting System », PPBS, dans le cas américain, voir *supra*)⁸⁷. Cependant, l'ampleur de ces logiques d'efficacité n'a jamais été aussi marquée dans le cadre budgétaire (cf. Ughetto [2004] pour une présentation de ces questions appliquée au cas des musées). En quoi faut-il voir un renforcement des logiques incitatives ? En fait, il y a une véritable volonté de contrôler la bonne utilisation des budgets publics, en instaurant des systèmes de mesure de la performance économique de l'administration, au moyen d'indicateurs qu'il n'est pas toujours facile de définir.

La réforme a été appliquée initialement avec l'adoption de la loi de finances de 2006, à l'automne 2005 ; la présentation à suivre de la LOLF s'inspire notamment de Camby [2002]⁸⁸.

⁸⁶ La question des réformes n'est pas nouvelle en France ; à ce sujet, voir Rouban [1990].

⁸⁷ L'article de Davis *et al.* [1966] présente ainsi clairement les enjeux au moment du vote du budget aux Etats-Unis.

⁸⁸ Camby [2002] fournit une justification économique de la réforme de la LOLF, à savoir la recherche de la performance, à côté de la volonté d'accroître le pouvoir parlementaire :

La procédure incitative appliquée aux budgets publics se traduit par l'abandon du classement des dépenses par chapitres budgétaires, au profit de leur classement en programmes, ce qui devrait accroître la qualité des contrôles sur l'affectation des crédits.

Un *programme* est décrit par la loi organique comme regroupant les « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». Les programmes sont eux-mêmes regroupés en missions qu'il convient de définir. On remarquera la perspective liée aux incitations, évidente dans l'idée d'une mesure de la performance par rapport aux objectifs, ce qui est à rapprocher de ce que l'on appelle « la Nouvelle Gestion Publique ». En outre, la loi organique proclame que les motivations de l'Etat et de ses administrations sont bien de promouvoir l'intérêt général, contrairement aux logiques tracées par certaines conceptions critiques déjà abordées. Ceci étant, il faut prévenir une utilisation anarchique ou incontrôlée et mal coordonnée des deniers publics, selon une vision rationnelle. La loi organique conserve donc l'esprit de la recherche de performance, chère à une majorité des théoriciens de l'administration publique aujourd'hui.

Une *mission* est vue comme relevant « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères », et elle « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique définie ». Par exemple, la mission « Administration » relève notamment du ministère de l'Intérieur, et dans ce ministère elle regroupe les programmes « Administration territoriale » et « Administration Générale ». On constatera l'aspect interministériel des missions là où les programmes sont spécialisés au sein d'une autorité ministérielle.

Sur un plan économique, on dira que la nouvelle organisation destinée à favoriser la performance dans la gestion publique obéit à une logique double. D'une part, la gestion des crédits au moyen de programmes cherche à retrouver le principe de spécialisation de

« La seconde justification de cette réforme a résidé dans la volonté de modifier le sens de la dépense publique, en introduisant la performance au premier rang des critères de la gestion publique et en ouvrant aux ordonnateurs une large liberté d'action. Il ne s'agit plus seulement, à travers la loi de finances, d'autoriser la dépense publique, mais aussi d'assigner à celle-ci des 'objectifs' à atteindre. Cette 'révolution copernicienne' à laquelle l'administration est appelée est rendue d'autant plus impérative que la part des dépenses publiques dans le PIB a augmenté. La réforme doit rendre les ordonnateurs responsables, non seulement de la légalité de l'emploi des fonds publics, mais aussi de leur capacité à atteindre ces objectifs. La nouvelle nomenclature budgétaire organisée autour de 'missions' et de 'programmes' a pour but essentiel de mettre la notion de performance au premier rang des critères de la dépense publique ». (pp. 4-5)

l'administration publique, vu depuis Weber. D'autre part, l'usage de missions comme bloc cohérent de programmes est là pour tirer parti des effets externes positifs entre services administratifs, matérialisés par le caractère interministériel des missions.

Après avoir envisagé les logiques sous-jacentes à la réforme de la LOLF, il faut maintenant considérer les changements institutionnels destinés à encadrer cette réforme.

c. Le nouveau cadre institutionnel issu de la réforme de la LOLF :

Les maîtres mots de la réforme sont bien ceux de l'efficacité et de la performance dans l'usage des ressources budgétaires de l'administration, de manière à faire respecter l'intérêt général. Il faut se prémunir contre les gaspillages de ressources afin de responsabiliser les services administratifs à une époque où la contrainte budgétaire publique est d'autant plus forte que l'on a atteint un seuil dans la place de l'intervention publique, semble-t-il. Il y a la nécessité d'une programmation – terme qui sera préféré à « planification » au vu de la teneur péjorative qu'a pris ce mot – des objectifs et missions de l'Etat (notamment pluriannuelle), ce qui se traduit par la gestion en missions et programmes. Cependant, il y aurait une insuffisance structurelle à prévoir des objectifs si l'on ne disposait d'aucun instrument de mesure ou du moins de suivi de la réalisation de l'intervention publique.

Pour décider des politiques publiques à mener, ainsi que pour évaluer la performance des actions de l'administration, la loi organique dote les lois de finances de deux instruments.

D'abord, les projets annuels de performances permettent d'envisager les évolutions pluriannuelles des crédits ainsi que des effectifs employés dans l'administration en fonction des programmes. Il s'agit d'une sorte de journal de bord des missions prochaines de l'Etat et des moyens qui lui sont dévolus pour les atteindre.

Ensuite, les rapports annuels de performances sont le pendant *a posteriori* des projets annuels de performances. Ils servent à comparer les réalisations obtenues avec les objectifs assignés à l'administration au départ.

Par ailleurs, on doit aussi évoquer un ensemble d'organismes créés dans le cadre de la réforme de la LOLF⁸⁹. On constate que la Direction du Budget (DB) se situe à la charnière de

⁸⁹ Pour un aperçu de ces nouvelles institutions d'encadrement de la réforme, on peut se référer encore une fois à Camby [2002] :

la réforme budgétaire, menant des opérations avec la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat et avec la direction de la comptabilité publique, en étant à chaque fois assez déterminante dans la gestion de l'activité (cf. *infra* ; Note : l'épaisseur des traits « grossit » avec l'influence croissante de l'institution concernée).

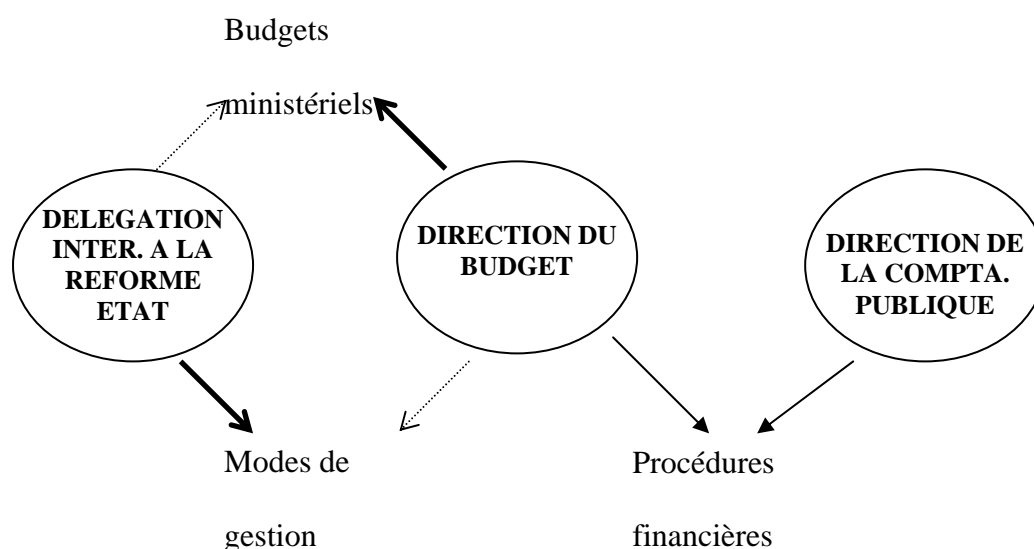


Figure 7 : La Direction du Budget, au centre de la réforme de la LOLF

Il existe par conséquent un véritable arsenal institutionnel destiné à la mise en application de la loi organique de 2001, centré sur une redéfinition des procédures et méthodes suivies par la DB. Ce design institutionnel novateur est censé favoriser la transition du management public vers un système répondant davantage aux contraintes légitimes d'efficacité. En théorie, ce système combinant outils prévisionnels et outils de bilan, inspiré bien évidemment de la comptabilité prévisionnelle des entreprises, est censé assurer une meilleure transparence dans les opérations de l'administration publique ; on retrouve l'idée selon laquelle la gestion publique doit utiliser certaines méthodes de l'entreprise pour améliorer son fonctionnement. L'architecture nouvelle des lois de finances s'apparente donc aux modalités opératoires de la gestion d'entreprise, sur la base de techniques incitatives de prévision et de suivi de la

« Il s'agit [d'abord] du 'Comité des normes de comptabilité publique'. (...) Par ailleurs, la réforme des modes de gestion internes a été confiée à la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, en coordination avec la direction du budget, celle des budgets ministériels à la direction du budget, en coordination avec la délégation, celle des procédures financières aux directions du budget et de la comptabilité publique, une mission 'normes', une mission 'modernisation comptable', ainsi qu'une 'mission pour la modernisation financière de l'Etat', pour coordonner ces deux dernières, ayant été instituées au ministère de l'économie et des finances, et des coordonnateurs spécialistes de la loi organique ayant été prévus au sein de chaque ministère. Enfin, a été institué (...) un 'Conseil pour la nouvelle constitution budgétaire' (...) ». (Note 11 p. 386)

performance. En outre, il faut noter que l'agenda législatif d'instauration de la réforme de la LOLF était très serré, dans le sens où le délai entre l'adoption et la mise en œuvre d'une réforme d'une telle ampleur a finalement été assez court : moins de cinq ans. La première expérience de la LOLF semble d'ailleurs avoir été assez concluante.

La voie tracée par les réformes actuelles (dont la LOLF fait partie dans le cas français) constitue une sorte de voie moyenne entre une vision un peu idéalisée de la gestion publique, issue notamment des écrits de certains sociologues précurseurs mais guère répandue aujourd'hui, et une conception méfiante vis-à-vis de ses procédures, inspirée des critiques néolibérales. Mais cette voie de réforme penche en réalité plutôt en faveur de la seconde approche, dans le sens où il s'agit de changer en profondeur la gestion publique en gardant comme « boussole » les mécanismes d'entreprise. Voilà pourquoi on peut considérer la LOLF comme une politique apparentée à la Nouvelle Gestion Publique et propre à la France.

Toutefois, les réformes administratives en général sont souvent l'objet de critiques ; on leur reproche ou bien de vouloir réduire le secteur public et ses spécificités, ou bien de ne pas aller assez loin en omettant de supprimer des services jugés inutiles ou peu performants. Néanmoins, les promoteurs des réformes insistent souvent pour dire que ces réformes sont une ardente obligation pour maintenir le service public et les emplois qu'il représente ; autant que les entreprises, soumises à l'impératif de concurrence, les administrations publiques doivent aujourd'hui être capables de se moderniser et d'être un atout pour le développement d'un grand marché national intégré au mouvement de mondialisation. La performance de l'administration doit être jugée à l'aune de la capacité des citoyens à la contrôler, et en vertu de la possibilité de réduire les coûts des formalités bureaucratiques (fiscales notamment) pour les entreprises (ce qui est aussi l'une des motivations de la réforme de l'e-administration, vue en dernière partie de ce travail). Tel est, pour ainsi dire, l'état d'esprit des réformes de Nouvelle Gestion Publique aujourd'hui, dont cette première partie se proposait de retracer l'émergence suite aux débats économiques et sociologiques sur le fonctionnement des administrations.

Il convient maintenant de passer à la deuxième partie de ce travail, portant sur une approche modélisée des comportements administratifs, en particulier sur la question de l'opportunisme et du contrôle, mais aussi sur celle du type d'organisation administrative. Ceci devrait donner une dimension modélisée aux réformes de la NGP, et constituer une sorte de préambule à la

dernière partie, consacrée aux applications de la NGP, notamment via la RLP et l'e-administration.

PARTIE II

MODELISATIONS ECONOMIQUES DES REFORMES DE LA GESTION PUBLIQUE EN VUE DE L'EFFICACITE : SUPERVISION ET DESIGN INSTITUTIONNEL OPTIMAUX DANS LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Dans cette deuxième partie, il conviendra d'aborder deux chapitres.

Un premier chapitre s'intéressera à une modélisation de la supervision, donc du contrôle, dans les administrations. La question des incitations n'est pas traitée ici ; elle le sera exclusivement dans la troisième partie, plus empirique. Pour autant, le présent modèle constitue une sorte de réponse modélisée aux interrogations soulevées par la première partie, sur l'efficacité ou l'inefficacité supposées de l'administration publique. En fait, il s'agit d'y voir une formalisation des questions de contrôle, en vue d'une efficacité accrue de la fonction publique, ainsi que d'une responsabilisation (*accountability*) plus forte des personnels de manière à garantir le respect de l'intérêt général par l'administration. Dans la lignée de la NGP, il apparaît nécessaire de renforcer ces contrôles, pour éviter l'émergence d'une tendance bureaucratique et maintenir cette exigence d'efficacité de la part des fonctionnaires.

Un second chapitre portera sur une modélisation des différents modes d'interaction qui peuvent exister entre deux services administratifs. Ce cadre général, inspiré notamment par l'article de Mackay et Weaver [1981], permet de donner une certaine flexibilité à l'analyse et aussi de conseiller certains designs institutionnels plutôt que d'autres dans la fourniture de l'output administratif. Ce sujet paraît assez peu traité dans la littérature. En effet, si l'on constate de multiples contributions autour des questions de demande d'output administratif et des questions afférentes à la segmentation des usagers, on trouve moins facilement des articles sur les modalités de l'offre d'output administratif et les conséquences de différents agencements institutionnels. Ce modèle tente d'apporter une valeur ajoutée à cette problématique, et il peut être une base théorique pour certaines réformes, par exemple celle du RMI-RMA (déjà abordée en première partie), celle de la réorganisation administrative impulsée par le gouvernement Rocard par le biais des Centres de responsabilité administrative (CRA), et celle à l'intérieur du ministère de la Culture avec la réorganisation des services de l'architecture et du patrimoine. Enfin, cette approche modélisée des questions de design institutionnel optimal se conçoit comme une tentative pour comprendre les enjeux des réformes du secteur public par la NGP, dans le cadre de la réorganisation des services et des domaines de compétences ; dans cette perspective, cette analyse pourra s'appliquer aussi à des questions de décentralisation administrative. Mais ces vérifications empiriques du modèle, et d'autres, viendront uniquement dans la troisième partie.

1. Organisation optimale du contrôle en vue de la performance ; quelle technologie de supervision optimale dans l'administration publique ?

Ce chapitre vise à présenter les concepts de contrôle et d'expertise au sein de l'administration publique, déjà abordés dans la première partie de ce travail, sous l'angle de la modélisation. La question du contrôle est aujourd'hui cruciale pour la Nouvelle Gestion Publique (NGP), car le contrôle est, cela a été vu, à la base de la Rémunération Liée à la Performance (RLP).

A travers la question du contrôle, il s'agit aussi de cerner sous un angle formalisé un certain nombre de caractéristiques institutionnelles sur l'output administratif. On distingue notamment les effets positifs de l'expertise et ceux de la coopération au sein de l'administration. On considère le cas de l'opportunisme des agents, afin de savoir si une pénalité optimale peut être dissuasive, au moyen d'un superviseur supposé bienveillant. Dans le cas où les agents restent opportunistes en dépit de la présence d'une pénalité, on montre en quoi le recours à plusieurs superviseurs peut agir de manière déterminante en vue d'améliorer l'efficacité du contrôle, au prix d'un certain coût de supervision pour l'organisation, mais ceci étant globalement favorable à la performance administrative.

1.1. Remarques liminaires :

A l'occasion des projets actuels de réforme de la gestion de l'administration publique dans le cadre de la « Nouvelle Gestion Publique », l'objectif est ici de développer un modèle reliant un certain nombre de fondamentaux de l'analyse économique des administrations publiques. Notamment, il s'agit de considérer la taille optimale des hiérarchies et leurs effectifs, ainsi que la question des systèmes de contrôle à l'aide d'un ou plusieurs superviseurs⁹⁰.

Par ailleurs, afin d'aborder les spécificités du management public, il faut insister sur la capacité des agents administratifs, reconnue de longue date, à développer une forme d'expertise dans leur travail, ce qui les amène à disposer d'un avantage technique par rapport à la tutelle administrative aussi bien qu'envers les citoyens. Pourtant, il faut rappeler que la

⁹⁰ Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « Expertise et supervision optimales dans l'administration publique : un modèle à l'heure des réformes », lors du 54ème Congrès de l'Association Française de Sciences Economiques (AFSE), à Paris, les 15-16 septembre 2005 (Percebois [2005c]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier Mme A. Cot, Professeur à l'Université Paris I. Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

qualité de l'administration dépend de sa soumission aux règles du jeu démocratique, c'est-à-dire que l'action bureaucratique doit être au service d'un intérêt général au moins théorique.

Certes, les critiques de l'efficacité de l'administration publique ne manquent pas, et elles insistent bien souvent sur un comportement opportuniste des agents publics, détournant les objectifs de l'institution à leur simple profit⁹¹. Evidemment, il a été montré dans la première partie qu'une approche comme celle du Public Choice est favorable à une substitution des règles du marché ou de l'entreprise à celles du management public traditionnel, afin de le rendre plus « responsable » auprès des citoyens et de servir l'intérêt général. On peut rappeler qu'il est donc possible de considérer les réformes de la NGP comme une transposition générale des indications de la théorie de l'agence à l'administration publique, en introduisant des règles incitatives, des salaires à la performance, des systèmes de promotion hiérarchique tenant compte de cette exigence d'efficacité, etc. Pour autant, il faut sans doute se garder de nier toutes les spécificités de l'administration publique en cherchant à appliquer les procédures concluantes du management privé.

La trame du présent modèle est consacrée plus directement à la question de la dimension optimale des hiérarchies administratives publiques, par le biais du degré de spécialisation optimal des agents publics. Ce sujet est présent dans la littérature de sciences sociales au moins depuis Max Weber⁹², ainsi que la première partie a pu le montrer.

Ici, le degré de spécialisation est défini comme le simple rapport du nombre de tâches distinctes dans la hiérarchie administrative, au nombre de fonctionnaires pour les réaliser. Plus les effectifs augmentent *ceteris paribus*, plus le degré de spécialisation est censé décroître, car il y a plus d'agents publics pour un même nombre de tâches, ce qui implique par exemple que certains fonctionnaires auront des tâches identiques à réaliser, ou qu'un même fonctionnaire aura moins de tâches qui lui sont exclusives à réaliser. On devrait donc parler de « compétence exclusive » des agents, qui diminue à mesure que les effectifs augmentent pour un même nombre de tâches, et que le chevauchement des compétences augmente. Mais par simplification, on parlera donc de « spécialisation ».

La détermination du nombre optimal de tâches est fonction du degré d'expertise requis pour chacune (supposé identique pour toutes), et d'un effet d'externalité lié à la structure hiérarchique, coordonnée, de l'administration publique. Il existe en effet des *spillovers* positifs et négatifs à cause de cette structure d'interdépendance, un problème exposé plus loin

⁹¹ Pour une analyse de ces débats, cf. Greffe [1999].

⁹² On pourra se reporter à la référence constituée par Gerth et Wright Mills [1948].

en détail. De fait, la fonction de production de chaque fonctionnaire obéit à ces effets de *spillover*, et la fonction de production administrative, conçue comme agrégation des fonctions individuelles, est elle-même fondée sur des effets externes où intervient le paramètre d'expertise. Le cas d'un comportement opportuniste, discrétionnaire et allant croissant avec les capacités d'expertise sera abordé, ce qui justifiera le recours à un superviseur. Par hypothèse, la bienveillance de ce dernier sera supposée.

L'objectif de ce travail sera donc de montrer les conséquences de ces spécifications institutionnelles pour l'organisation optimale des hiérarchies administratives publiques. Toutefois, ce cadre d'analyse peut aussi s'adapter aux hiérarchies privées, à la restriction près que l'on fera référence ici à la réforme du management public et à la politique de NGP.

1.2. Le modèle de base :

La fonction de production individuelle est donnée par :

$$f(\theta) = \alpha\theta + \sigma$$

Chacun des n agents de la hiérarchie produit en fonction de son paramètre d'expertise θ (ou encore de son degré de spécialisation, posé ici comme synonyme de l'expertise), auquel on affecte un paramètre α de productivité de l'expertise (identique pour tous les agents de la hiérarchie par hypothèse) plus une fonction σ qui reflète l'externalité entre les agents. Celle-ci se définit par :

$$\begin{aligned}\sigma &= \beta(n-1) - \gamma\theta(n-1) \\ \Leftrightarrow \sigma &= (\beta - \gamma\theta)(n-1)\end{aligned}$$

L'effet externe entre les agents dépend d'un effet positif de l'expertise β (chacun profite de la présence et du travail des autres dans son travail propre) et d'un effet négatif $\gamma\theta$ qui est lié au fait de se détourner d'activités de coopération ou de travail en équipe, pour se consacrer au contraire au travail spécialisé rendu efficace par l'expertise de chacun. Or, il existe des *spillovers* positifs au travail en équipe, que ne permet pas d'intégrer le travail d'experts spécialisés et autonomes. Cette externalité est posée comme identique pour tous les agents. La fonction de production individuelle devient donc :

$$f(\theta) = \alpha\theta + (\beta - \gamma\theta)(n-1)$$

La fonction de production agrégée de l'administration intègre elle aussi une externalité, globale cette fois, et fonction du paramètre d'expertise ; de sorte que les *spillovers* positifs sur l'expertise se transmettent des agents à l'institution elle-même, symbolisant un effet irréductible à une explication d'individualisme méthodologique. L'organisation est plus que la somme des efficacités individuelles ; elle génère un surplus net du fait de sa structure hiérarchique et de l'interdépendance des agents. La production de l'administration est donc :

$$F(\theta) = n\theta f(\theta)$$

$$\Leftrightarrow F(\theta) = n\theta[\alpha\theta + (\beta - \gamma\theta)(n-1)]$$

Le paramètre d'expertise θ se définit aussi comme degré de spécialisation des agents dans la hiérarchie (en supposant que plus les agents sont spécialisés plus ils développent cette expertise), donc comme le rapport entre le nombre de tâches administratives de la hiérarchie (noté τ) et le nombre d'agents dans la hiérarchie. On obtient alors :

$$\theta \equiv \frac{\tau}{n}$$

En remplaçant θ par sa valeur dans la fonction de production globale, et en réarrangeant, on obtient la fonction de production F à maximiser par la tutelle administrative bienveillante, ce qui conduit à définir un design hiérarchique optimal pour le nombre de tâches τ . Mais cette maximisation est sous contrainte de budget B et de niveau de salaire ω identique pour les n agents. De ce fait, on peut aussi remplacer n dans la fonction de production, par son expression :

$$n \equiv \frac{B}{\omega}$$

Après ces substitutions on obtient la nouvelle expression de la fonction de production F à maximiser et le programme de la tutelle (cf. Annexe A en fin de volume) :

$$\max_{\tau} \tau \left[\frac{\alpha\omega\tau}{B} + \left(\beta - \frac{\gamma\omega\tau}{B} \right) \left(\frac{B}{\omega} - 1 \right) \right]$$

La solution, vérifiant les conditions de second ordre, donne le nombre de tâches optimal dans la hiérarchie administrative :

$$\tau^* = \frac{\beta(B - \omega)B}{2\omega[\gamma B - \omega(\alpha + \gamma)]}$$

On obtient immédiatement le niveau optimal d'expertise à partir de la formule de θ :

$$\theta^* = \frac{\beta(B - \omega)}{2[\gamma B - \omega(\alpha + \gamma)]}$$

Par des calculs similaires, on obtient la valeur optimale d'externalité et de production individuelle :

$$\sigma^* = \left\{ \frac{\beta[\gamma B - \omega(2\alpha + \gamma)]}{2[\gamma B - \omega(\alpha + \gamma)]} \right\} \left(\frac{B - \omega}{\omega} \right)$$

$$f(\cdot)^* = \frac{\beta(B - \omega)[\gamma B - \omega(2\alpha + \gamma)]}{2\omega[\gamma B - \omega(\alpha + \gamma)]}$$

La détermination de l'organisation administrative optimale se portant seulement sur le niveau agrégé de production, il vient, après substitution et calculs, la valeur de la production totale à l'optimum :

$$F(\cdot)^* = \left\{ \frac{\beta(B - \omega)}{2\omega[\gamma B - \omega(\alpha + \gamma)]} \right\}^2 [\gamma B - \omega(2\alpha + \gamma)] B$$

1.3. Le cas de l'opportunisme et des biais bureaucratiques :

Désormais, dans une perspective proche de l'analyse économique de la bureaucratie traditionnelle, il faut considérer que les fonctionnaires vont tirer parti de leur expertise relative par rapport au décideur public, afin de fournir un niveau d'effort plus faible qu'avant⁹³. On suppose que la production individuelle est affectée directement par ce biais bureaucratique, alors que la production agrégée en supporte le coût de façon indirecte, du fait de l'agrégation des productions individuelles en intégrant l'effet externe global.

Avant d'aller plus loin dans le modèle, il faut ajouter que le décideur va faire appel à un ou plusieurs superviseurs pour réguler cet opportunisme, excluant donc la solution des incitations

⁹³ La présente approche se réfère largement au cadre conceptuel de Bendor *et al.* [1985] déjà cité dans la première partie : les problèmes d'expertise, de contrôle, d'opportunisme, donc le cadre de l'agence s'y prêtent. Toutefois, le thème d'un échelon intermédiaire avec la technologie de supervision est ici un élément supplémentaire d'analyse par rapport à cet article de référence. En outre, Martimort [1996] évoque un thème assez proche, à savoir le cas de plusieurs superviseurs dans un cadre d'opportunisme, par le biais d'un modèle d'agence. Gruber [1987] souligne l'importance de la question du contrôle dans une administration. Sur un thème adjacent, Page [1985] évoque des cas de « redondance administrative », ou encore de duplication institutionnelle, en Grande-Bretagne et en RFA (à l'époque).

pour privilégier ici celle des contrôles et des pénalités. Sous le concept courant de « technologie de supervision », on considère la fonction de « contrôle » du ou des superviseurs, et son efficacité pour limiter les tendances opportunistes. Enfin, tous les superviseurs sont supposés bienveillants, ce qui exclut la possibilité de *hidden gaming*⁹⁴ (quand le superviseur se transforme en principal, au détriment du véritable principal), et il n'y a qu'une probabilité limitée de déjouer les biais bureaucratiques.

Il s'agit de mener l'étude des biais bureaucratiques et de l'architecture administrative optimale pour les contrer, en suivant *deux voies successives*. D'abord, en voyant ce qu'il advient quand *les agents publics ne sont pas systématiquement opportunistes, et arbitrent entre les avantages du moindre effort et les risques de se faire contrôler en situation d'opportunisme*. Ceci sera l'occasion de définir une pénalité optimale de « dissuasion » de l'opportunisme (qui devra être appliquée par un superviseur, mais l'accent porte ici sur la pénalité plus que sur la supervision). *Puis les agents seront supposés toujours opportunistes* ce qui « changera la donne » : il n'y a plus de pénalité optimale de dissuasion par définition, et le décideur public devra mettre en place un système de supervision optimal, en ayant recours ou non à ce qui est qualifié de « redondance administrative » sur la supervision (un ou plusieurs superviseurs)⁹⁵.

Pour le moment, et avant de voir le cas de la pénalité optimale, il convient de poser un certain nombre d'hypothèses.

a. Hypothèses autour du contrôle :

On postule que le décideur va recourir à un nombre de superviseurs indéterminé *ex ante*, variable en fonction du coût de la supervision et de ses probabilités de succès. En outre, on considère exclusivement un jeu non répété, pour éviter de rentrer dans une complexité analytique trop grande pour l'objectif de ce travail, à savoir mesurer assez simplement la capacité de la hiérarchie à contrôler les biais bureaucratiques et à encourager la performance dans l'administration publique.

⁹⁴ Pour une présentation de l'opportunisme du superviseur dans les hiérarchies en général, cf. Laffont [1988]. Face à l'opportunisme du superviseur, la solution de redondance sur le contrôle peut être efficace (Kofman et Lawarrée [1993,1996]). Par ailleurs, Lupia et McCubbins [1994] et Bawn [1994] constituent une déclinaison théorique du *hidden gaming* au cas américain, en raison du rôle particulier du Congrès.

⁹⁵ Gailmard [2002b] fournit une modélisation très poussée de la « redondance » administrative, via le recours à plusieurs superviseurs.

Les caractéristiques de la technologie de supervision sont les suivantes. Soit k le nombre de superviseurs auxquels a recours le décideur. La probabilité (connue) de détection d'une situation d'opportunisme est de Π et les résultats du contrôle de chaque superviseur sont indépendants de celui des autres, pour éviter le cas d'une technologie de supervision où les performances seraient corrélées.

Le budget disponible hors supervision pour rémunérer les agents publics est donc grevé par le coût total de la supervision, défini comme produit du nombre k de superviseurs, par le salaire d'un superviseur, noté S . Le budget hors supervision est donc $B - kS$.

On suppose par ailleurs que le décideur public détermine *ex ante* le nombre d'agents publics qu'il emploie, en fonction de leur espérance de rémunération (qui est un coût pour l'Etat). On doit en effet considérer que leur rémunération espérée est égale à une base de salaire, notée ω , moins l'espérance de pénalité infligée par le ou les superviseurs. Ce qui fait que le salaire espéré est $\omega - E(P)$, où l'on a introduit l'opérateur « espérance » et le niveau fixe de pénalité P . En déterminant le nombre des fonctionnaires *ex ante*, comme ratio du budget hors supervision au salaire espéré, on détermine *ex ante* les effectifs publics :

$$n \equiv \frac{B - kS}{\omega - E(P)}$$

On constate donc que le budget administratif est équilibré en termes d'espérance, mais qu'il ferait alterner déficits et excédents dans le cas où le jeu serait répété, du fait du caractère probabiliste des pénalités (mais ici on étudiera seulement un jeu non répété). Eu égard à la définition du degré d'expertise, dans la section précédente, le degré d'expertise *ex ante* défini par le décideur est donné par :

$$\theta \equiv \frac{\tau}{n} = \frac{\tau[\omega - E(P)]}{B - kS}$$

b. Le cas de la pénalité dissuasive optimale :

A ce stade, il faut maintenant déterminer l'espérance de pénalité infligée par le (ou les) superviseurs. Pour ce faire, il faut d'abord décrire les arbitrages d'un agent public relativement au choix entre bienveillance et opportunisme (et en faisant remarquer que par hypothèse cet arbitrage est uniquement fondé sur des considérations financières, un postulat restrictif et à manier avec prudence).

Il faut partir de la fonction d'utilité de l'agent public, supposée égale au revenu espéré moins le coût de production du niveau effectif de travail « expert ». Le revenu espéré de l'agent public est $\omega - E(P)$, donc soit ω (s'il ne triche pas, ou si son opportunisme n'est pas décelé), soit $\omega - P$ (si son opportunisme est décelé). Le coût de l'effort est fonction de trois paramètres. Un paramètre χ de coût unitaire ; un paramètre lié au degré d'effort consenti par rapport à la productivité maximale de l'agent, noté $(\alpha - \lambda)$, où α est toujours la productivité théorique et où λ est le biais bureaucratique, la distorsion créée par un effort insuffisant ; et un paramètre θ qui est le niveau d'expertise.

On observe donc que le biais λ affecte directement le degré d'expertise, ce qui est une hypothèse censée exprimer le fait que la conséquence de l'opportunisme sur le rendement administratif va croître avec le degré d'expertise. En effet, il y a un avantage informationnel sur le décideur, à cause de cette expertise bureaucratique. Le coût total de l'effort pour l'agent est donc $\chi(\alpha - \lambda)\theta$.

On retrouve les arguments classiques contre la création d'une bureaucratie d'experts, susceptible d'échapper au contrôle sur l'efficacité, donc au contrôle par les citoyens. En remplaçant le paramètre d'expertise par sa valeur trouvée précédemment, on définit la fonction d'utilité espérée de l'agent public, comme espérance du revenu net de la pénalité éventuelle et du coût de l'effort :

$$U = \omega - E(P) - \frac{\chi(\alpha - \lambda)\tau[\omega - E(P)]}{B - kS}$$

La valeur de l'espérance de pénalité apparaît deux fois dans l'expression précédente. En réalité, la valeur *ex post* de cette utilité pour les différents états de la nature va dépendre de l'efficacité du contrôle et de l'opportunisme éventuel de l'agent. Il faut rappeler que la valeur de θ est fixée *ex ante*, ce qui fait que la fraction (dans la fonction d'utilité) reste sous cette forme dans les différents états de la nature. En revanche, le salaire *ex post* dépendra des valeurs de la pénalité en fonction de l'efficacité ou non de la technologie de supervision.

L'arbre général du jeu peut se représenter ainsi (voir *infra*) :

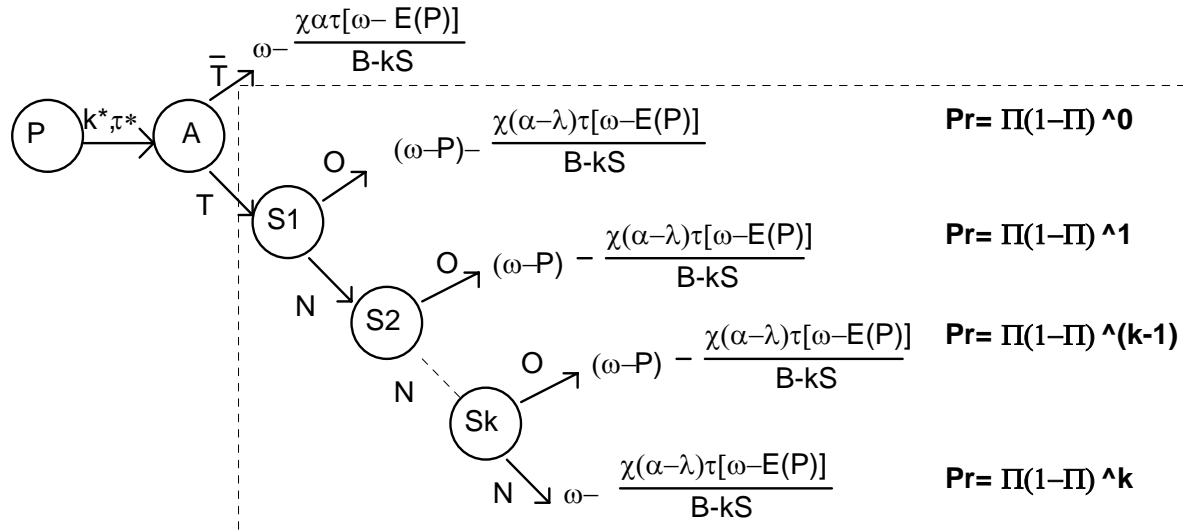


Figure 8 : L'arbre du jeu sur le contrôle

L'arbre du jeu fait apparaître la fonction d'utilité de l'agent public en fonction de l'efficacité ou non de la supervision et du choix de l'agent entre bienveillance et opportunisme. La zone encadrée en pointillés représente l'ensemble des états de la nature pour lesquels l'agent choisit d'être opportuniste. Même quand l'agent ne triche pas, il est nécessaire d'employer un ou des superviseurs afin que la dissuasion continue de fonctionner, sans quoi le risque de pénalité n'est pas crédible et reste une menace « sans fondement » (*cheap talk*). Il faut déterminer maintenant la pénalité optimale censée le dissuader de tricher. Pour elle, l'agent sera indifférent entre l'espérance de son utilité quand il triche (avec les risques de pénalités que cela implique) et l'espérance de son utilité en étant respectueux des règles (*rule-abiding*). Par ailleurs, on suppose que les joueurs sont tous neutres au risque pour éviter de compliquer les hypothèses.

Pour cela, il faut d'abord définir $E(P)$, qui dépend de la probabilité que la pénalité soit appliquée conditionnellement au nombre k de superviseurs, dans le cas où l'agent triche avec certitude. En résumé, l'efficacité du système de supervision est évaluée en fonction de la probabilité cumulée de détection de l'agent opportuniste. L'espérance de la pénalité est alors :

$$E(P) = P \left[\Pi(1 - \Pi)^0 + \Pi(1 - \Pi)^1 + \dots + \Pi(1 - \Pi)^{k-1} \right] + 0 \left[\Pi(1 - \Pi)^k \right]$$

$$\Rightarrow E(P) = P \Pi \left[\frac{1 - (1 - \Pi)^k}{1 - (1 - \Pi)} \right] = \left[1 - (1 - \Pi)^k \right] P$$

C'est la valeur de la pénalité anticipée dans le cas où l'agent triche avec certitude. On observe que plus la probabilité – identique pour tous les superviseurs – de détection est élevée, plus l'espérance de pénalité tend vers la valeur obtenue dans le cas d'une pénalité certaine P . On peut donc substituer la valeur trouvée ci-dessus à celle de $E(P)$ dans l'arbre de jeu précédent.

La valeur de la pénalité optimale P^* permet d'égaliser la valeur d'utilité espérée si l'agent est opportuniste et s'il respecte son engagement à être performant (l'agent, indifférent entre tricher ou non, restera loyal par hypothèse). P^* doit donc faire en sorte que l'on vérifie :

$$E(U / \bar{T}) = E(U / T)$$

Le calcul définissant implicitement la valeur de pénalité optimale est donné par :

$$\omega - \frac{\lambda \chi \tau \{ \omega - [1 - (1 - \Pi)^k] P^* \}}{B - kS} = \omega - [1 - (1 - \Pi)^k] P^* - \frac{\chi (\alpha - \lambda) \tau \{ \omega - [1 - (1 - \Pi)^k] P^* \}}{B - kS}$$

Après simplification, il suffit d'isoler la pénalité optimale :

$$\begin{aligned} \frac{\lambda \chi \tau \{ \omega - [1 - (1 - \Pi)^k] P^* \}}{B - kS} &= [1 - (1 - \Pi)^k] P^* \\ \Leftrightarrow \frac{\lambda \chi \tau \omega}{B - kS} &= \left\{ 1 - (1 - \Pi)^k + \frac{\lambda \chi \tau [1 - (1 - \Pi)^k]}{B - kS} \right\} P^* \\ \Leftrightarrow \lambda \chi \tau \omega &= (B - kS + \lambda \chi \tau) [1 - (1 - \Pi)^k] P^* \end{aligned}$$

La pénalité optimale laisse indifférent l'agent public neutre au risque entre ses deux choix possibles :

$$P^* = \frac{\lambda \chi \tau \omega}{(B - kS + \lambda \chi \tau) [1 - (1 - \Pi)^k]}$$

On constate que le niveau dissuasif de pénalité est croissant avec la valeur du biais λ , avec celle du coût de l'effort χ (censé inciter l'agent à être opportuniste), ainsi qu'avec le nombre de tâches τ (qui est la base sur laquelle reposent les externalités). Il est aussi croissant avec la valeur du salaire (qui constitue un coût pour le décideur, et qui incite ce dernier à sanctionner davantage l'agent quand son salaire augmente). En outre, la pénalité optimale est croissante avec le coût de la supervision S ainsi qu'avec le nombre de superviseurs k , puisque le

produit de ces deux termes vient grever déjà suffisamment le budget destiné au paiement des agents publics.

En revanche, la pénalité optimale décroît avec la valeur du budget qui, s'il est grand, dilue les conséquences des biais bureaucratiques (ce qui explique peut-être que l'on observe que les comportements discrétionnaires sont encore plus forts dans les grandes administrations ; d'où une moindre sanction de ces tendances et leur accroissement jusqu'à un point plus élevé que dans les petites administrations). La pénalité décroît aussi avec la probabilité de détection de l'opportunisme, ce qui est un résultat traditionnel en économie du droit, où la pénalité optimale doit être égale au ratio du gain opportuniste sur la probabilité de détection, dans un but de dissuasion (*deterrence*).

Les valeurs à l'optimum des autres variables s'obtiennent facilement ensuite.

Il vient d'abord la valeur optimale de l'espérance de revenu de l'agent :

$$E(W^*) = \omega - E(P^*) = \frac{\omega(B - kS)}{\lambda\chi\tau + (B - kS)}$$

L'espérance de revenu des agents publics est croissante avec la base de salaire et avec le niveau de budget total. Elle décroît avec le coût de la supervision ainsi qu'avec le nombre de superviseurs, le paramètre de biais, le coût de l'effort, et le nombre de tâches.

Le nombre d'agents publics employés à l'optimum est alors défini par :

$$n^* = \frac{\lambda\chi\tau + (B - kS)}{\omega}$$

Les effectifs sont croissants avec la valeur du budget, et les paramètres de biais, de coût de l'effort et du nombre de tâches, pour des raisons inverses à celles sur l'espérance de revenu, étant donné que les budgets sont limités et qu'ils sont le produit des effectifs par les salaires.

La valeur de l'expertise optimale est alors :

$$\theta^* = \frac{\tau\omega}{\lambda\chi\tau + (B - kS)}$$

On observe que la valeur de l'expertise croît avec le salaire (pour un budget donné, des salaires élevés impliquent un petit nombre d'agents spécialisés), augmente aussi avec le nombre de tâches (il faut ici revenir à la définition de la variable d'expertise), ainsi qu'avec les paramètres de supervision (plus la supervision coûte ou plus le nombre de superviseurs

croît, plus il faut réduire le nombre d'agents pour réduire les conséquences d'une défaillance de la technologie de supervision, et donc plus il faut accroître le paramètre d'expertise). En revanche, l'expertise décroît avec le budget (qui suppose qu'on peut profiter de l'effet taille en employant beaucoup d'agents), avec le paramètre de biais (plus la perte d'efficacité est grande, moins il faut que les agents soient experts), et avec le paramètre de coût de l'effort pour l'agent (qui est une incitation à « tricher » d'autant plus forte qu'il a un avantage sur l'expertise).

D'autres résultats complètent la description de l'optimum.

La valeur de l'effet externe à l'optimum est fournie par :

$$\sigma^* = \left[\frac{\lambda\chi\tau + (B - kS) - \omega}{\omega} \right] \left\{ \frac{\beta[\lambda\chi\tau + (B - kS)] - \gamma\tau\omega}{\lambda\chi\tau + (B - kS)} \right\}$$

Pour la production individuelle, sa valeur s'obtient à partir de la pénalité optimale de dissuasion ; par définition, l'agent neutre au risque est indifférent entre tricher ou non ; on supposera donc qu'il ne trichera pas, ce qui conduit à l'absence de biais sur l'effort :

$$f(\theta^*) = \alpha\theta^* + \sigma^*$$

$$f(.) = \frac{\alpha\tau\omega^2 + [\lambda\chi\tau - \omega + (B - kS)]\{\beta[\lambda\chi\tau + (B - kS)] - \gamma\tau\omega\}}{\omega[\lambda\chi\tau + (B - kS)]}$$

La production agrégée optimale, liée à l'effet externe global, est donnée par :

$$F(\theta^*) \equiv \tau f(\theta^*) = \tau \left[\frac{\alpha\tau\omega^2 + [\lambda\chi\tau - \omega + (B - kS)]\{\beta[\lambda\chi\tau + (B - kS)] - \gamma\tau\omega\}}{\omega[\lambda\chi\tau + (B - kS)]} \right]$$

Il faut noter que toutes les valeurs précédentes sont des valeurs obtenues en respectant la condition d'une pénalité dissuasive optimale. L'agent se comportera donc de façon « loyale » pour le décideur, mais il reviendrait normalement en dernier ressort à celui-ci, pour parachever cette résolution en *backward induction* (récurrence à rebours), de déterminer le couple optimal (k^*, τ^*) destiné à maximiser la production agrégée. On devrait ici recourir à des méthodes analytiques poussées ; ce cas de figure ne sera pas étudié dans le cas où la pénalité est dissuasive, mais il va maintenant être traité dans le cas où aucune pénalité ne saurait dissuader l'agent, et où le problème crucial est de déterminer le nombre optimal de superviseurs.

c. Le cas où l'opportunisme ne peut être réduit par une pénalité :

Le cas où l'agent public est toujours opportuniste, quel que soit le risque de pénalité encouru, est abordé ici. Il est insensible à la supervision, ce qui exclut de recourir à une « pénalité optimale » pour le dissuader d'être opportuniste. Par conséquent, la fonction de production est affectée étant donné que le biais sur l'effort est toujours présent. Toutefois, ceci ne veut pas dire que la tutelle hiérarchique ne peut pas sanctionner les fonctionnaires au moyen du contrôle.

Il n'y a pas de valeur optimale *ex ante* pour la pénalité. C'est une donnée ici, et il convient donc de reformuler les grandeurs importantes du problème :

$$\begin{aligned}
 W^* &= \omega - [1 - (1 - \Pi)^k]P \\
 n^* &= \frac{B - kS}{\omega - [1 - (1 - \Pi)^k]P} \\
 \theta^* &= \frac{\tau \{ \omega - [1 - (1 - \Pi)^k]P \}}{B - kS} \\
 \sigma^* &= \left[\frac{\beta(B - kS) - \gamma\tau \{ \omega - [1 - (1 - \Pi)^k]P \}}{B - kS} \right] \left\{ \frac{B - kS - \omega + [1 - (1 - \Pi)^k]P}{\omega - [1 - (1 - \Pi)^k]P} \right\}
 \end{aligned}$$

**Figure 9 : Reformulation des grandeurs optimales
dans le cas de non-dissuasion de l'opportunisme**

La fonction de production individuelle est affectée par le biais bureaucratique, ce qui donne :

$$\begin{aligned}
 f(\theta^*) &= (\alpha - \lambda)\theta^* + \sigma^* \\
 \Leftrightarrow f(\theta^*) &= \frac{(\alpha - \lambda)\tau W^2 + [\beta(B - kS) - \gamma\tau W][(B - kS) - W]}{(B - kS)W},
 \end{aligned}$$

où W est la valeur de l'espérance de salaire de l'agent public, définie *supra* à partir de la valeur de la pénalité. On obtient alors aisément l'expression de la production agrégée :

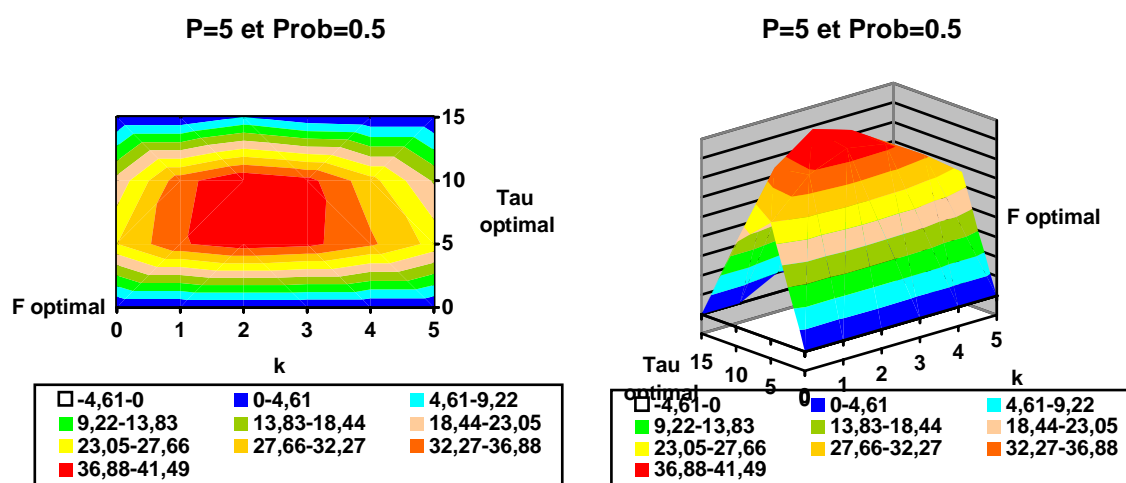
$$F(\theta^*) = \frac{\tau \{ (\alpha - \lambda)\tau W^2 + [\beta(B - kS) - \gamma\tau W][(B - kS) - W] \}}{(B - kS)W}$$

Afin d'essayer d'illustrer la difficulté *ex ante* pour définir les effets des variations de k et de τ , on peut déterminer le nombre optimal de superviseurs, dans le cas où l'opportunisme des agents ne peut être dissuadé, et si l'on a calibré les paramètres.

- Détermination du nombre optimal de superviseurs :

Exemple : $P = 5$ et $\Pi = 0.5$ (pénalité moyenne et supervision d'efficacité moyenne).

Il s'agit d'une situation où la supervision est moyennement efficace et où la pénalité n'est ni très élevée, ni très faible. Sur les graphiques ci-dessous, il s'agit de déterminer le couple (nombre de superviseurs, nombre de tâches) optimal.



Seul l'intervalle des valeurs « réalistes » sur le nombre de tâches et le nombre de superviseurs a été conservé, sans quoi il serait possible de montrer qu'utiliser tous les budgets pour la supervision seulement serait aussi un optimum du fait des pénalités élevées encourues par les agents publics. On procède à un calibrage des paramètres (notation « hyp. »).

On peut alors déterminer le nombre optimal de superviseurs et de tâches administratives, sachant qu'il s'agit de maximiser F , et en tenant compte des arrondis il vient :

$$\begin{aligned}
 k^* &= 2 ; \tau^* = 8 ; F^* = 45.4 ; f^* = 5.68 ; P^* = 5 \text{ (hyp.)} ; W^* = 6.25 ; n^* = 12.8 ; \\
 \theta^* &= 0.63 ; \omega^* = 10 \text{ (hyp.)} ; \gamma^* = 1 \text{ (hyp.)} ; B^* = 100 \text{ (hyp.)} ; \alpha^* = 3 \text{ (hyp.)} ; \\
 \beta^* &= 1 \text{ (hyp.)} ; S^* = 10 \text{ (hyp.)}
 \end{aligned}$$

Figure 11 : Les valeurs optimales du problème de supervision

A l'optimum il faut deux superviseurs pour maximiser la production agrégée ; il s'agit là d'un cas où *la redondance des superviseurs est optimale*, car si l'un échoue, il est optimal de recourir à un second superviseur. Mais trois superviseurs seraient trop coûteux. *Le rendement marginal d'un deuxième superviseur est positif, celui d'un troisième est négatif.*

Par ailleurs, on constate que le salaire net espéré des agents (supposés ici opportunistes par nature et profitant de leur expertise relative) est assez élevé, ce qui témoigne de la difficulté et du coût du contrôle (la technologie de supervision est loin d'être parfaite). Le nombre d'agents est relativement élevé par rapport au nombre de tâches, provoquant un niveau d'expertise absolue assez faible (inférieur à l'unité), mais en contrepartie ceci facilite l'émergence des tendances à la coopération, donc un effet externe interindividuel positif. Clairement, cette configuration correspond à un cas où le décideur doit arbitrer légèrement en faveur de l'effet taille (au sens d'effectifs) au détriment de l'effet d'expertise absolue : l'administration sera donc composée d'effectifs assez nombreux, donc l'expertise propre à chaque agent sera assez faible ; en même temps, le fonctionnement en petits groupes ou services sera facilité.

1.4. Conclusion et portée du modèle :

L'objectif de ce modèle était d'illustrer les conséquences de la variable d'expertise pour le fonctionnement des administrations publiques, sous le prisme des questions d'opportunisme, de supervision, et de redondance administrative.

Dans un contexte incluant l'opportunisme, et dans la perspective de définir une pénalité optimale de dissuasion, il est nécessaire de crédibiliser la menace de pénalité en recourant à un superviseur au minimum.

Ensuite, dans le cas où l'opportunisme fondé sur l'expertise asymétrique, relative, ne peut être contré par une quelconque pénalité, le modèle a été reformulé pour aboutir à une détermination de l'architecture administrative optimale, sur le nombre de tâches et sur le

nombre de superviseurs. En conséquence, les valeurs de la pénalité et de la probabilité de détection ne sont pas neutres pour les choix du décideur concernant la redondance administrative éventuelle.

De telles questions concernant l'efficacité de l'organisation des administrations publiques peuvent avoir leur importance pour l'organisation des administrations publiques. A l'heure où l'on attribue des vertus à la transposition des règles de l'entreprise au management public, par le biais de la NGP, il faut se les poser. Elles permettent de préserver l'efficacité administrative tout autant que la recherche de l'intérêt général.

Pour autant, les principes de bonne gestion du personnel ne sauraient se réduire à des questions de contrôle, qui pourraient parfois entretenir une forme de suspicion sur l'activité des fonctionnaires. Il faut aussi chercher à développer une approche participative de la gestion publique, conciliant les intérêts des usagers et ceux des personnels. C'est le type de débats soulevés par la réforme actuelle des administrations, dans tous les pays de l'OCDE ou presque. Sans quoi, on ne fait que voir un seul versant du problème, celui du contrôle de la performance. Dans la troisième partie, on étudiera l'aspect complémentaire des questions d'agence, à savoir la rémunération liée à la performance.

Pour l'heure, et dans le chapitre suivant, on va s'intéresser à un volet important des réformes, portant sur le design institutionnel optimal des administrations, à l'aide d'une modélisation. On va voir que deux administrations n'interagissent pas de la même façon selon qu'elles restent autonomes ou non sur un plan institutionnel, selon qu'on leur assigne ou non des objectifs communs, etc. Cette modélisation sera appliquée au début de la troisième partie à différentes réformes, relatives notamment à la décentralisation. Car on peut en effet interpréter le modèle à venir sous cet angle. Il constitue donc une conceptualisation intéressante de la réalité, ainsi qu'un instrument possible de choix du design institutionnel pour les réformes. En particulier, il correspond dans une certaine mesure à une modélisation représentative des interactions entre deux ministères (ou services) responsables chacun d'un programme en propre, et collectivement responsables d'une mission, si l'on reprend le vocabulaire de la LOLF de 2001. En cela, cette approche présente une certaine modernité qui en fait aussi son intérêt, telle est du moins son ambition.

2. L'importance de la relation d'interdépendance entre deux administrations avec une mission commune ; un modèle de design institutionnel optimal :

On se propose dans ce travail d'introduire les faits stylisés généraux déterminants pour le choix de la structure institutionnelle adéquate dans l'administration publique, sachant que deux administrations publiques ont une mission en commun en plus de leur activité spécifique. On peut aussi considérer qu'il s'agit d'une formalisation de certains aspects de la LOLF décrite précédemment dans cette étude, dans la mesure où la LOLF envisage, outre des « programmes » propres à chaque ministère, des « missions » qui doivent être gérées par plusieurs ministères en même temps.

Dans un premier temps, il faudra dresser une typologie des formes institutionnelles ou structures d'interaction possibles pour ces deux administrations interdépendantes (fusion, hybride, ou indépendance). D'ailleurs, ce sera l'occasion d'indiquer les avantages et inconvénients de chaque structure d'interdépendance. Une analyse modélisée permettra d'ailleurs de spécifier les conséquences du choix de chacune des structures d'interdépendance sur la réalisation des tâches administratives de chacune des deux institutions (en particulier, ce travail s'inspirera de certains aspects de Mackay et Weaver [1981] et de Dewatripont *et al.* [1999]⁹⁶). L'outil méthodologique est celui de la théorie des jeux, et l'on dérive les valeurs d'équilibre des productions de services administratifs en situation d'interaction stratégique, dans chacune des configurations stratégiques : la situation de l'équilibre de Nash correspond à la « décentralisation » ou à l'autonomie institutionnelle, ce qui sera appelé « semi-consolidation » correspondra à une situation de coordination plus poussée, l'équilibre correspondant à l'intégration (ou « consolidation ») sera représenté par la simple maximisation de la somme des fonctions d'utilité des deux administrations fusionnées, et la configuration de Stackelberg donnera un avantage stratégique à une administration par rapport à l'autre, notamment dans l'effort consenti pour la mission commune.

⁹⁶ Dans une certaine mesure, on peut aussi estimer que la problématique du présent modèle se rapproche quelque peu de celle de Ting [2002], qui élabore un modèle d'agence appliqué au cas des Etats-Unis (avec un rôle actif pour le Congrès). Dans l'esprit, la logique du présent modèle est aussi relativement proche de celle de Cremer [1980,1986] sur l'organisation administrative et la coordination optimales, et de celle de Chan et Mestelman [1988] sur l'interaction entre services et tutelles. On pourrait aussi considérer que le raffinement de l'article de Denzau et Mackay [1980], a, en un sens, donné une motivation supplémentaire et quelques clés pour produire le présent modèle ; la même remarque est valable pour l'article d'Arditti et Levy [1980].

Puis, dans un second temps, il s'agira de comparer les différentes structures pour spécifier quelle est la structure optimale pour la fourniture des différents biens administratifs.

Enfin, des conclusions seront tirées du modèle, avant d'exposer un certain nombre de preuves algébriques dans l'annexe à la fin de ce travail.

2.1. Différents modes institutionnels pour l'administration publique :

Rechercher le design institutionnel optimal dans les organisations publiques amène à procéder à un arbitrage dans le cas où plusieurs biens ou services publics sont en jeu⁹⁷. Pour ce faire, on peut supposer au départ deux administrations produisant chacune un service public qui leur est propre, et ayant aussi en commun la production d'un autre service public, ce dernier correspondant à une « mission » au sens de la LOLF.

Dans un premier temps, on peut, pour simplifier, estimer qu'il n'y a que deux alternatives diamétralement opposées. On peut fusionner les services en un seul, ce qui devrait simplifier la fourniture du bien en commun (on parlera alors de « *consolidation* » ou encore « *d'intégration* ») ou alors maintenir deux administrations distinctes qui gèreront autant que possible le bien en commun, mais se consacreront principalement à leur activité exclusive (on parlera de « *spécialisation* » des services administratifs).

Dans un second temps, on doit cependant considérer des modes institutionnels intermédiaires entre la fusion et la séparation pure et simple des activités. A ce titre, on peut penser que les services administratifs peuvent se coordonner d'une certaine manière (ce qui n'est guère le cas dans la situation de « spécialisation »), mais pas au point de fusionner (ce qui serait alors le cas de « l'intégration »). Deux nouvelles structures d'interaction apparaissent, et elles ont leur importance pour la réalisation de la « mission » c'est-à-dire du bien administratif en commun : d'un côté, on peut identifier la configuration appelée ici « *semi-consolidation* », où les deux administrations accordent pleinement leurs objectifs tout en restant séparées sur le plan institutionnel ; d'un autre côté, il faut aussi voir la configuration « *d'autocoordination* » au sens de Herbert Simon (dont les thèses ont été abordées dans la première partie), où l'un des deux services administratifs a un avantage décisionnel sur l'autre, ce qui lui permet de se consacrer principalement à son activité exclusive et de se reporter sur l'autre service pour la réalisation de la « mission » commune (c'est la configuration de *Stackelberg* en théorie des jeux).

⁹⁷ Sur la question des nouveaux arrangements institutionnels publics concevables, et en relation avec les réformes du management public, voir Greffe [2003].

Pour commencer, il faut donc envisager d'abord les différences entre les deux cas polaires que sont la consolidation et la spécialisation, ainsi que leurs effets sur la fourniture des outputs administratifs propre à chaque administration et sur la fourniture du bien en commun.

a. L'opposition standard entre « consolidation » et « spécialisation » :

- « Faits stylisés » de la structure consolidée :

De façon générale, la structure intégrée peut ainsi se caractériser par quelques traits principaux :

- *La possibilité d'économies d'échelle et d'économies d'envergure* (techniques sur les coûts fixes, « sociologiques » en termes de « cohésion interne », cf. Chibber [2002], et « d'esprit de corps », cf. Parkinson [1983]). Le coût financier est donc modéré.
- *Le risque de biais bureaucratique, de choix discrétionnaire* : le fait de gérer un grand service administratif complique la tâche de la tutelle et aggrave le risque de dérive bureaucratique. Le coût politique est donc potentiellement élevé.
- *La complexité de la supervision, du contrôle* : il devient délicat pour le superviseur de contrôler et de fournir des incitations efficaces au service administratif en présence d'une multiplicité de biens publics à produire (Dewatripont, Jewitt et Tirole [1999]).
- *Il y a un véritable choix quant à savoir s'il faut déléguer* : la répartition des pouvoirs, leur équilibre (ou *checks and balances*) détermine l'ampleur de la délégation (déconcentration ou décentralisation) au sein de l'appareil politique et administratif. Elle doit permettre théoriquement une délégation d'autant plus forte que les divergences entre les préférences des décideurs politiques et des dirigeants de la haute fonction publique sont faibles. Plus l'écart entre les préférences est potentiellement élevé, plus les décideurs politiques vont se préserver des marges de manœuvre pour limiter les dérives quant au choix politique discrétionnaire ou à l'opportunisme des bureaucraties publiques (Voigt et Salzberger [2002]).
- *Problèmes récurrents de la consolidation* : une telle structure se prête bien à des surcoûts en termes budgétaires en dehors de l'économie sur certains coûts fixes⁹⁸ : il se peut en

⁹⁸ A propos du dilemme entre centralisation et décentralisation (c'est-à-dire consolidation ou spécialisation ici), voir aussi Hooghe et Marks [2003]. Congleton *et al.* [2003] font référence à une sorte de marché politique de la décentralisation, dans la droite ligne de l'analyse du Public Choice ; Przeworski [1997] se consacre à la notion de « décentralisation optimale ». Rodriguez-Arana Munoz [1998] montre la pérennité des idées d'Osborne et Gaebler [1992] en faveur de la décentralisation politique et administrative.

effet que les choix discrétionnaires sur la production publique (répartition des budgets, rentes...) entraînent des coûts variables excessifs par rapport à une configuration plus spécialisée. Il faudra donc privilégier en particulier les contrôles verticaux sur l'allocation des enveloppes budgétaires (Inspection Générale des Finances...), chercher à responsabiliser financièrement le service (primes à l'efficacité, droits de propriété sur les profits) ou son superviseur financier (c'est tout ce qu'exprime le concept fréquent de *accountability* dans la littérature anglo-saxonne). Un autre moyen est de renforcer la crédibilité sur les décisions budgétaires (c'est tout le problème des règles d'or censées fournir un plafond sur la dette et les déficits publics) ; cette problématique est très développée dans la littérature depuis l'article fondamental de Kydland et Prescott [1977], et elle permet dans le même temps de se prémunir contre les effets d'annonce démagogiques de certains gouvernements. La consolidation a pour conséquence de créer une structure de décision interne au service, ce qui peut nuire à la cohérence d'ensemble de l'architecture administrative publique.

- « Faits stylisés » de la structure spécialisée :

De même, il est possible de résumer les traits caractéristiques de la structure administrative spécialisée :

- *La difficulté de réaliser des économies d'échelle sur l'infrastructure* : c'est en particulier un domaine où l'on doit dupliquer certains coûts, ce qui constitue une solution peu économique à ce niveau. Le coût financier est ainsi en général plus élevé que dans le cas d'une structure consolidée.
- *Le coût pour la décision politique est assez faible* : l'avantage de la spécialisation est de morceler les administrations en entités plus petites renforçant l'impression péjorative de « bureaucratie ». Pourtant, un tel découpage fin permet de vouer la production d'un certain type d'output public à l'expertise d'agents très spécialisés, donc de profiter de leurs compétences. A moins d'avoir inclus d'autres hypothèses sur les comportements opportunistes des experts, la possibilité de contrôles incitatifs plus efficaces fait que le coût politique de la spécialisation est beaucoup plus faible que pour la consolidation puisque les choix du service se résument au choix entre l'output unique et les rentes éventuelles qu'il s'octroie.

- *De ce fait, le coût de la supervision est plus faible que dans la situation consolidée.* Il est en effet plus facile à la tutelle de vérifier les choix du service qui se résument à l'alternative output ou rentes. Le système incitatif en est simplifié d'autant.
- *Le problème de la délégation se pose avec moins d'acuité dans le cas de spécialisation :* en effet, si l'on suppose que les comportements d'extraction de rentes bureaucratiques sont mineurs, le service spécialisé constitue un simple bras articulé opérant la production de l'output pour le ministère des Finances par exemple. Il n'y a pas de véritable pouvoir de décision à l'échelon du service ; le thème de la délégation revient au premier plan dès que le service recherche les rentes, ce qui exige pour la tutelle un arbitrage entre les avantages de l'expertise en déléguant les pouvoirs décisionnels à un échelon inférieur, et les inconvénients en termes de rentes bureaucratiques injustifiées pour la production publique.
- *Problèmes récurrents de la spécialisation :* l'effet cumulé de la multiplication des coûts fixes et du calibrage de fait des opérations du service spécialisé sur les préférences de la tutelle peut conduire à des excès budgétaires. C'est pour cela qu'il faut tenter de limiter les possibilités budgétaires de la tutelle à un certain plafond afin de réduire les risques potentiels de dérive budgétaire. Là encore se pose la question des règles d'or budgétaires (par exemple, avec le Traité de Maastricht, la limitation des déficits et de la dette publique).

- *Le dilemme « consolidation » ou « spécialisation » :*

Ainsi, le décideur doit « peser le pour et le contre » d'une organisation surtout intégrée ou surtout spécialisée, en sachant qu'il devra faire face à deux types de coûts principaux : d'une part un coût financier lié à une structure plutôt spécialisée (qui fera peser de lourds coûts fixes car dupliqués sur plusieurs biens alors qu'une consolidation aurait permis quelques économies budgétaires), d'autre part un coût en termes de définition de la politique publique, lié à une structure plutôt consolidée (qui implique qu'il sera plus difficile de contrôler les choix d'allocation budgétaire réalisés par le service intégré, du fait de la multiplicité de services publics à réaliser).

Le coût financier est à comparer avec le coût politique portant sur l'allocation en interne, et mesuré par l'écart entre les préférences de la tutelle (qu'elle soit celle qui alloue les budgets ou simplement celle qui procède aux contrôles) et les préférences propres aux agents dirigeants de la structure administrative. Il sera nécessaire ici d'introduire certaines

hypothèses spécifiques à l'analyse économique de la bureaucratie au sujet des objectifs des fonctionnaires (maximisation de la production, des rentes vues comme le profit discrétionnaire obtenu par les agents publics...). Evidemment, ces développements relèvent immédiatement des analyses de Niskanen [1971] et des auteurs ayant travaillé sur des thèmes connexes et déjà évoqués dans ce travail.

Il faut illustrer les choix du décideur politique au moyen d'un modèle empruntant des arguments d'une part à la théorie néo-institutionnaliste et d'autre part à l'analyse économique de la bureaucratie ; ce modèle peut aussi constituer une conceptualisation de la LOLF de 2001, dans la mesure où les services administratifs auront aussi à assurer conjointement une « mission » au sens du budget, c'est-à-dire une activité commune, en plus de leur activité propre.

- *Un modèle de choix du type optimal d'interaction administrative restreint au dilemme « consolidation » ou « spécialisation » :*

On reprend ici le type de fonctions d'utilité posé par Mackay et Weaver [1981], pour aborder le problème du choix de la structure institutionnelle dans le cas où les services administratifs ont des intérêts pour partie communs et pour le reste divergents.

On suppose ainsi deux services administratifs publics indépendants et spécialisés chacun dans une production d'output public spécifique. Ainsi, le service 1 produit du bien public X_1 alors que le service 2 produit du bien public X_2 .

En outre, ce modèle a ceci d'intéressant que les deux services contribuent à produire un certain bien public Y , même s'ils peuvent ne pas se coordonner formellement (c'est-à-dire s'ils ne sont pas intégrés). Ainsi, à côté de la production de leur output propre (X_1 et X_2), les deux services participent par leur contribution à la fabrication d'un troisième output public Y , qui leur profite à tous deux ainsi qu'à la collectivité (c'est ce que l'on entend par « mission » au sens de la LOLF). Ce pourrait donc être une infrastructure commune aux deux services, par exemple un centre de traitement informatique commun, une interface « train/avion » pour les réseaux ferré et aérien, un centre de formation des personnels... Il s'agira de considérer les problèmes de coordination des structures administratives. Pour un exemple de ce problème associant certaines nécessités de coopérer et des intérêts divergents, on peut citer Schneider *et al.* [2003], qui évoquent la gestion commune des estuaires par différentes collectivités locales ayant chacune leurs propres problèmes administratifs mais devant collectivement s'entendre

pour générer des externalités positives et limiter les effets externes négatifs liés tous deux à l'environnement.

Ce modèle se propose de déterminer les conséquences de chaque type d'interaction entre services, sachant que pour le moment on oppose simplement spécialisation et consolidation ; les effets de chaque d'interaction, de la plus pure coordination à la plus pure indépendance, seront ainsi très différents pour les productions d'outputs propres et commun. Mais déjà, d'une façon générale, on peut résumer le problème par le qualificatif de passager clandestin, puisque chaque service a intérêt à laisser l'autre produire le bien Y (la mission commune) et à continuer de se spécialiser dans son bien propre.

Proposition : *Chaque service aura intérêt à produire son propre bien spécifique X et à laisser l'autre produire le bien Y (ce qui aura des effets bénéfiques pour les deux, puisque ce bien doit être produit, mais qu'il coûte cher à produire).* Il y a donc un effet de passager clandestin, créant une externalité négative pour l'autre service ; le fait de prendre en charge le bien Y crée une externalité positive pour l'autre ; si les services sont tous deux opportunistes, il se crée une très forte externalité négative, puisque le comportement opportuniste de l'un frappe l'autre ; s'ils sont tous deux suffisamment « responsables » pour assurer conjointement la « mission » commune qui leur a été imposée, il y a une forte externalité positive, qui peut compenser le coût du financement de Y. Le bien Y est donc générateur de l'externalité (positive ou négative, c'est selon) et il symbolise l'interaction des services.

On verra s'il est possible d'envisager des situations où la gestion non coordonnée du bien tiers par les services peut s'avérer soutenable, s'il est nécessaire de rattacher le bien tiers à l'un des deux services, ou s'il vaut mieux chercher à intégrer les deux services en un seul grand service consolidé, en considérant les niveaux d'outputs propres et commun, dans différentes hypothèses.

Hypothèses sur les préférences des services administratifs :

Dans le cas de « spécialisation », on supposera que chaque service cherche à produire un certain niveau de son bien propre ; pour ne pas rompre totalement avec Niskanen [1971], on supposera que ce niveau optimal se situe pour de très fortes valeurs de X_i , rendant inaccessible ce niveau du fait de la limite budgétaire ; nous en revenons de fait à l'hypothèse de maximisation de la production d'output propre.

De plus, chaque service va émettre une préférence pour le bien en commun Y sur lequel s'exerce un phénomène de « passager clandestin en production » déjà identifié *supra*.

Pour des questions de simplicité de résolution analytique, on suppose que les fonctions d'utilité des services administratifs sont en réalité des fonctions de perte. Chaque service cherche ainsi à minimiser sa perte, vue comme l'écart entre la réalisation des outputs publics et ses propres préférences.

Dans le cas spécialisé, les fonctions de préférence des services administratifs sont donc :

$$U_1 = -(\overline{X}_1 - X_1)^2 - (\overline{Y}_1 - Y_1 - Y_2)^2$$

$$U_2 = -(\overline{X}_2 - X_2)^2 - (\overline{Y}_2 - Y_1 - Y_2)^2$$

Les paramètres surlignés sont les niveaux optimaux de chaque service quant à sa production propre et à la production d'output public en commun ; la production de l'output propre ne dépend, par définition, que de la dépense propre au service considéré, alors que la production d'output commun est la résultante du comportement plus ou moins coopératif des deux services administratifs. Il s'agit enfin d'un jeu en information parfaite.

Hypothèses sur les budgets des services administratifs :

Chaque service administratif est doté d'un budget B_i ($i=1,2$), qu'il utilise pour produire X_i et le bien tiers Y ; chaque service fait face à un coût x_i ($i=1,2$) sur son bien propre et à un coût de production y_i ($i=1,2$) sur le bien en commun. On verra que l'asymétrie sur les coûts de production du bien en commun a un caractère crucial pour les conclusions sur le design institutionnel optimal dans la gestion publique.

Pour simplifier et donner les deux cas polaires d'abord, il va falloir se consacrer au cas de « spécialisation », puis au cas de « consolidation » ; pour l'instant, il faut laisser de côté les modes d'interaction « hybrides » ou encore faisant apparaître une forme de coordination qui n'est ni parfaite ni nulle (voir Annexe B à la fin de ce travail pour les preuves des résultats suivants).

Cas 1 : non-coordination des services administratifs (« spécialisation » ou « séparation ») :

Cette perspective correspond à la recherche de l'équilibre de Nash sur les deux biens propres et sur le bien en commun. On se place par conséquent en droite ligne de l'analyse économique de la bureaucratie.

Le problème consiste à résoudre le programme de maximisation suivant :

$$\begin{aligned}
\max_{X_1, Y_1} U_1 &= -(\overline{X}_1 - X_1)^2 - (\overline{Y}_1 - Y_1 - Y_2)^2 \\
\max_{X_2, Y_2} U_2 &= -(\overline{X}_2 - X_2)^2 - (\overline{Y}_2 - Y_1 - Y_2)^2 \\
\text{s.c. } B_1 &= x_1 X_1 + y_1 Y_1 \\
\text{s.c. } B_2 &= x_2 X_2 + y_2 Y_2
\end{aligned}$$

Chaque service maximise son utilité à partir de son bien propre (où il existe une tendance à la maximisation de cet output) et du bien Y (ce qui impose à chaque service de tenir compte du comportement de l'autre quand il fixe son niveau d'output propre), sous sa contrainte budgétaire.

En substituant à Y_i sa valeur dans la contrainte budgétaire, on se ramène à une maximisation à une seule variable, X_i .

On obtient les niveaux optimaux dans la solution non coordonnée pour les biens propres et le bien en commun (voir Annexes 1 et 2) :

$$\begin{aligned}
X_{1N} &= \frac{\overline{X}_1 - \left(\frac{x_1}{y_1}\right) \left(\overline{Y}_1 - \frac{B_1}{y_1} - Y_2\right)}{1 + \left(\frac{x_1}{y_1}\right)^2} ; Y_{1N} = \frac{B_1 - x_1 \left[\overline{X}_1 - \frac{x_1}{y_1} (\overline{Y}_1 - Y_2)\right]}{y_1 \left[1 + \left(\frac{x_1}{y_1}\right)^2\right]} \\
X_{2N} &= \frac{\overline{X}_2 - \left(\frac{x_2}{y_2}\right) \left(\overline{Y}_2 - \frac{B_2}{y_2} - Y_1\right)}{1 + \left(\frac{x_2}{y_2}\right)^2} ; Y_{2N} = \frac{B_2 - x_2 \left[\overline{X}_2 - \frac{x_2}{y_2} (\overline{Y}_2 - Y_1)\right]}{y_2 \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_2}\right)^2\right]} .
\end{aligned}$$

Ainsi, on trouve les choix optimaux de la solution non coordonnée pour chaque service administratif : il détermine son propre output et sa contribution à l'output commun (la « mission » au sens de la LOLF), en fonction des choix de l'autre sur son output et sa contribution à l'infrastructure, ainsi qu'en fonction des niveaux idéaux de fourniture des deux services. C'est-à-dire que l'on obtient les fonctions de réaction des deux services, des fonctions qui vont permettre plus loin d'obtenir la valeur de l'équilibre de Nash de ce jeu.

Il ne sert à rien pour un service d'annoncer son optimum de façon à influencer l'autre pour l'inciter à prendre en charge seul l'infrastructure ; cette information n'est pas prise en compte par l'autre service (en raison de l'hypothèse d'information parfaite). Aussi, toute annonce visant à se décharger du coût du financement de l'infrastructure au motif qu'on a une faible

préférence pour elle ou une forte pour l'output propre ne serait pas crédible. On retrouve la célèbre thématique de la « crédibilité » des annonces en théorie des jeux ; ici, en l'occurrence, toute annonce de ce type serait à négliger (on parle de *cheap talk*). Il n'y a donc pas de « stratégie de pré-engagement » à ce stade pour un service administratif afin de garantir que le comportement de passager clandestin sur la production de l'infrastructure lui sera profitable.

On peut représenter graphiquement les fonctions de réaction ainsi que l'équilibre de Nash, avant de le trouver algébriquement (cf. *infra*) :

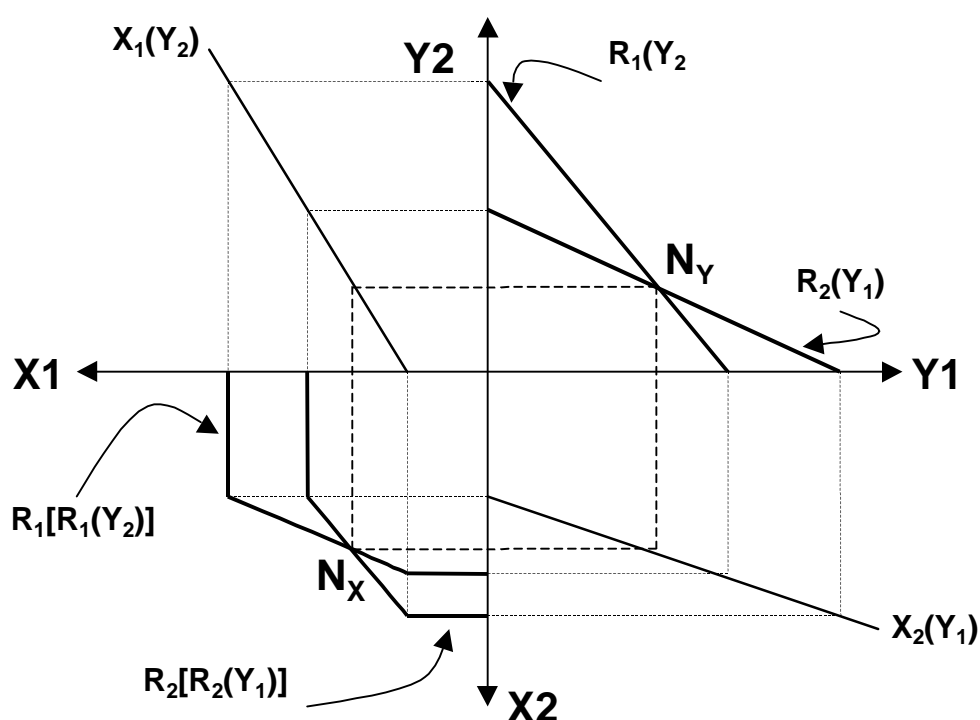


Figure 12 : Fonctions de réaction dans le cas d'interaction de type « spécialisation »

Le graphique précédent représente les fonctions de réaction $R_i(Y_j)$ des deux services, ainsi que les courbes « équivalentes » dans le plan des biens spécifiques X. On arrive par conséquent à un équilibre de Nash noté N_Y et N_X dans chacun des quadrants Nord-Est et Sud-Ouest ; les deux autres quadrants sont simplement utiles pour obtenir une droite de réaction permettant, un peu à la manière de la bissectrice du diagramme à 45°, de faire correspondre les quadrants des Y et des X.

En remplaçant l'expression de Y_2 dans celle de Y_1 , on peut ensuite exprimer Y_1 en fonction des paramètres ; il suffit de faire de même pour Y_2 (voir Annexe 3) :

$$Y_{iN} = \frac{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] \left[\frac{B_i}{y_i} - \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \overline{X}_i + \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \overline{Y}_i \right] - \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \left[\frac{B_j}{y_j} - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \overline{X}_j + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \overline{Y}_j \right]}{1 + \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2}$$

avec Y_{iN} , le niveau d'output en commun produit par le service « i » en stratégie de Nash, $i=1,2$ et « j » symbolise l'autre service.

Ainsi, le calcul du niveau total de production d'output pour l'infrastructure, noté Y_N dans le cas de « spécialisation » (jeu de type Nash), est obtenu par la somme des productions respectives d'output commun, et il est donné par l'expression (voir Annexe 4) :

$$Y_N = \frac{\sum_{k=1,2} \left[\frac{B_k}{y_k} - \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \overline{X}_k + \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \overline{Y}_k \right]}{1 + \sum_{k=1,2} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2}$$

De même, on peut en déduire les niveaux d'outputs spécialisés (voir Annexe 5) :

$$X_{iN} = \frac{\left(\frac{x_i}{y_i} \right) \sum_{k=i,j} \left(\frac{B_k}{y_k} \right) + \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] \left[\overline{X}_i - \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \overline{Y}_i \right] - \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \left[\overline{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \overline{Y}_j \right]}{1 + \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2}$$

avec X_{iN} , le niveau d'output spécialisé du service « i » en stratégie de Nash (non coopérative), $i=1,2$ et « j » symbolise l'autre service.

Dans le plan représentatif du bien en commun, (Y_1, Y_2) , il est possible de déterminer la carte d'indifférence restreinte à ce plan, pour les deux services administratifs. Cette carte d'indifférence est représentative de la spécificité du problème étudié ici, puisqu'elle intègre le phénomène du passager clandestin en production sur l'infrastructure commune. Chaque service a intérêt à ce que l'autre prenne en charge la production d'output en commun (la « mission » au sens de la LOLF) pour pouvoir se consacrer pleinement à sa production

d'output « propre » ; néanmoins, il est nécessaire de ne pas laisser de côté totalement l'output en commun, au risque sinon de diminuer fortement l'utilité des deux services. Rappelons en effet que les fonctions de préférence sont déterminées par les deux types d'outputs (spécifique et output commun).

Dans le plan (Y_1, Y_2) , la courbe d'indifférence du service « 1 », pour un niveau d'utilité négative (donc de perte) \overline{U}_1 a pour formule (voir Annexe 6) :

$$Y_2 = (\overline{Y}_1 - Y_1) - \left\{ -\overline{U}_1 - \left[\overline{X}_1 - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right]^2 \right\}^{\frac{1}{2}}$$

Dans le plan (Y_1, Y_2) , la courbe d'indifférence du service « 2 », pour un niveau d'utilité négative (donc de perte) \overline{U}_2 a pour formule (voir Annexe 7) :

$$Y_2 = \frac{(\overline{Y}_2 - Y_1) - \left(\frac{y_2}{x_2} \right) \left(\overline{X}_2 - \frac{B_2}{x_2} \right)}{1 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2} \pm \frac{\left\{ \left(-\overline{U}_2 \right) \left[1 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \right] - \left(\overline{X}_2 - \frac{B_2}{x_2} \right)^2 - \left[\left(\frac{y_2}{x_2} \right) (\overline{Y}_2 - Y_1) \right]^2 - 4 \left(\frac{y_2}{x_2} \right) \left(\overline{X}_2 - \frac{B_2}{x_2} \right) (\overline{Y}_2 - Y_1) \right\}^{\frac{1}{2}}}{1 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2}$$

Il est intéressant de s'attarder sur l'allure de la carte de préférence des services dans le plan relatif à l'infrastructure ou au projet en commun.

Pour le 1^{er} service, sa courbe d'indifférence est une demi-ellipse dans le plan (Y_1, Y_2) , d'abord décroissante quand Y_1 augmente, puis croissante si le niveau d'output produit par « 1 » dépasse un certain seuil. Il y a donc convexité de cette courbe, passant par un minimum au point où elle coupe la fonction de réaction du service « 1 » aux décisions d'output en commun Y_2 du service « 2 » (sur cette caractéristique habituelle propre à l'intersection des cartes d'indifférence et aux fonctions de réaction, voir notamment Picard [1994]).

Pour le 2nd service, sa courbe d'indifférence dans le plan (Y_1, Y_2) est une ellipse, qui, sur son intervalle de définition ouvert en Y_1 , admet deux valeurs de Y_2 pour une même valeur de Y_1 , hormis aux deux bornes de cet intervalle, où il n'y a qu'une valeur de Y_2 qui octroie au

service l'utilité \overline{U}_2 . On remarquera que la courbe d'indifférence elliptique du second service est coupée par la fonction de réaction $Y_2(Y_1)$ relative aux choix de « 2 » en fonction de « 1 » ; il y a deux intersections de l'ellipse et de la fonction de réaction, aux deux bornes de l'intervalle de définition de l'ellipse sur les Y_1 . Géométriquement, la situation est simplement le cas symétrique de la carte d'indifférence de « 1 », excepté le fait que l'on ait une ellipse et non une demi-ellipse, puisque l'on représente dans le même plan les cartes des deux agents : les courbes d'indifférence des deux services sont bien des fonctions bijectives associant à tout Y_1 une valeur de Y_2 (carte du service « 1 ») et à tout Y_2 une seule valeur de Y_1 (carte du service « 2 »).

Graphiquement, les cartes d'indifférence des services sont des familles d'ellipses concentriques (le centre n'étant défini que par un optimum contraint par le budget, et non égal aux valeurs cibles \overline{X} et \overline{Y}).

Graphiquement encore, il apparaît clairement que les deux cartes d'indifférence des services dans le plan (Y_1, Y_2) , ainsi que les fonctions de réaction des services, ressemblent fortement à une configuration de cartel mais « inversée » ; les deux services, ayant intérêt à coopérer (de la même façon que dans un cartel de producteurs), doivent accorder leurs comportements dans le but d'augmenter leurs utilités respectives. Mais il y a « inversion » de la configuration de cartel, au sens où le but de la coopération n'est plus de rationner les quantités d'output commun (ce qui est en général la trame du cartel et de la politique de quotas), mais plutôt d'augmenter ces quantités (donc de contribuer chacun davantage à la fourniture du bien en commun).

C'est pourquoi l'on peut affirmer que *la configuration présente s'identifie à la situation « inverse » de cartel, une situation expliquée par le phénomène de passager clandestin en production*. Chaque service a intérêt à laisser l'autre prendre en charge le coût de fourniture du bien en commun, pour en tirer une certaine utilité liée à son utilisation et à sa valorisation, et pour se consacrer intégralement à sa production d'output propre (en se rapprochant le plus possible de sa valeur-cible).

On constate enfin que les courbes d'indifférence des deux services, relatives à la situation de non-coopération au sens de Nash, se coupent au point représentant l'équilibre de Nash, limitant les quantités d'output commun et pénalisant les deux services.

Les propriétés des courbes d'indifférence permettent alors de considérer une zone de « bénéfice commun », améliorant simultanément l'utilité des deux services quand on prend

comme point de départ le point de Nash. L'ensemble des points de cet espace convexe (puisque sa frontière est une « lentille » convexe formée des deux courbes d'indifférence) constitue le lieu géométrique des situations de coopération rentable pour les services (ou encore le lieu des points « pareto-améliorants »). Les services ont alors intérêt à s'entendre, un peu à la manière d'un cartel, mais afin de surproduire Y par rapport au niveau de Nash.

NB : les ellipses et demi-ellipses ont les fonctions de réaction pour axe joignant leurs pôles ; en raison de difficultés graphiques, quelques libertés ont dû être prises, mais cette caractéristique reste valable.

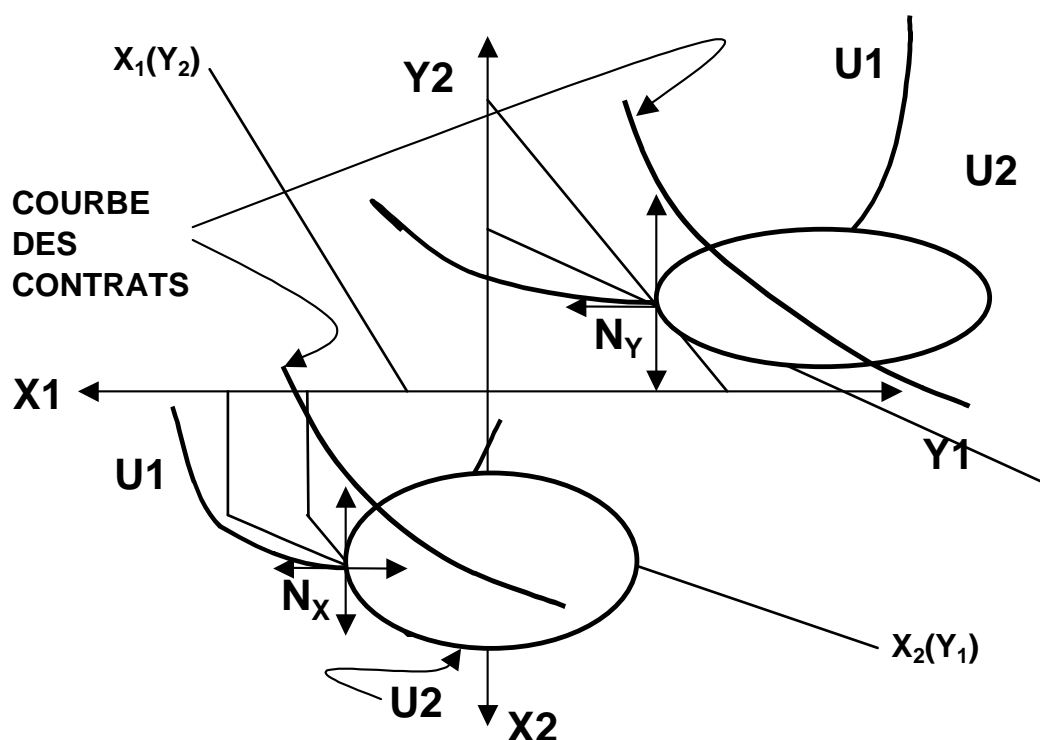


Figure 13 : Il existe des gains à la coordination, dans le cas de « spécialisation »

Ainsi, sous certaines conditions, il sera souhaitable pour des services administratifs de ne pas avoir pour tendance de surproduire (en l'occurrence du bien commun ici), ce qui peut sembler un paradoxe à première vue. En fait, il s'agit simplement de réaffecter des ressources budgétaires vers d'autres outputs, en fonction des stratégies améliorant les utilités des deux services. Il n'y a donc pas de contradiction avec les hypothèses traditionnelles de C.N. Parkinson ou encore de W. Niskanen.

Il reste à exprimer dans le cas de séparation institutionnelle la courbe des contrats correspondant aux cartes d'utilité des deux services. Il s'agit simplement de trouver le lieu géométrique des points de tangence des courbes d'indifférence des services, au sein de l'espace améliorant simultanément l'utilité des deux services, donc à l'intérieur de la « lentille ». On décrira ensuite les propriétés intéressantes de cette courbe des contrats, en particulier concernant le thème de la coordination éventuelle des services par rapport à la situation standard de l'équilibre de Nash. On pose enfin que seule la partie de la courbe des contrats exprimée sur l'ensemble des réels positifs a une pertinence pour le présent problème.

Dans le plan (Y_1, Y_2) , la courbe des contrats sur l'infrastructure commune a pour équation (voir Annexe 8) :

$$Y_2 = \frac{\alpha \pm \left\{ \alpha^2 - 4 \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \left[\beta - \prod_{k=1,2} (\bar{Y}_k - Y_1) \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{2 \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2}$$

avec :

$$\begin{aligned} \alpha &= (\bar{Y}_2 - Y_1) - \left[\bar{X}_2 - \left(\frac{B_2}{x_2} \right) \right] \left(\frac{y_2}{x_2} \right) + \left[1 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \right] \left\{ (\bar{Y}_1 - Y_1) - \left[\bar{X}_1 - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right] \left(\frac{y_1}{x_1} \right) \right\} \\ &\quad + 2Y_1 - \sum_{k=1,2} \bar{Y}_k \\ \beta &= \left\{ (\bar{Y}_1 - Y_1) - \left[\bar{X}_1 - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right] \left(\frac{y_1}{x_1} \right) \right\} \left\{ (\bar{Y}_2 - Y_1) - \left[\bar{X}_2 - \left(\frac{B_2}{x_2} \right) \right] \left(\frac{y_2}{x_2} \right) \right\} \end{aligned}$$

Les commentaires et les graphiques à suivre peuvent paraître parfois un peu complexes. Le lecteur désireux d'approfondir les questions de théorie des jeux peut se référer aux ouvrages de microéconomie, et notamment aux explications et graphes très clairs de Picard [1994].

Graphiquement, il est intéressant de constater que la courbe des contrats (en trait gras) est décroissante convexe et qu'elle est (sur le quadrant positif) toujours située au Nord-Est des deux courbes de réaction des services (qui sont les deux droites qui se coupent au point N), ce qui témoigne de l'intérêt de produire davantage de Y ; par ailleurs, les courbes d'iso-utilité sont, comme déjà expliqué, la courbe en « U » (pour le service n°1) et l'ellipse (pour le service n°2). On voit qu'il est toujours intéressant de se coordonner. Ceci trouve une cause

économique : en fait, le lieu géométrique des optima de Pareto nécessite pour être atteint, en partant de la situation de Nash, de produire simultanément plus d'output « en commun ». C'est pourquoi l'équilibre de Nash n'est pas un optimum de Pareto de la structure administrative, et il faudrait donc trouver un mode organisationnel plus propre à garantir la coordination et la production jointe des services administratifs. La lentille est le lieu géométrique des niveaux d'outputs qui augmentent les niveaux d'utilité des deux services, simultanément ; en d'autres termes, c'est le lieu des transitions « pareto-améliorantes » à partir de l'équilibre de Nash, et cet espace justifie une coordination accrue par rapport à la situation de séparation institutionnelle.

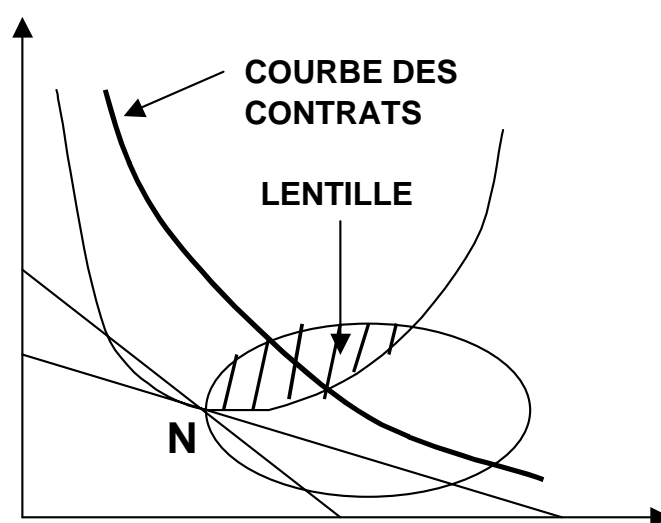


Figure 14 : La « lentille », ou l'intérêt de se coordonner pour la « mission » commune

On se place ici dans une approche purement allocative, sur l'efficacité des structures de production au sens où elles ont un impact sur l'utilité des services. Le choix institutionnel relatif au mode de production de l'infrastructure commune altère non seulement la production de cette infrastructure commune, mais aussi celle des biens spécifiques. Le principal (tutelle financière ou technique) devra vraisemblablement empêcher qu'un des biens collectifs purs ne soit pas produit, pour des motifs liés à la continuité du service public et à la logique propre à l'action de l'Etat.

La situation de Nash correspond au final à une situation de « double » passager clandestin, au sens où aucun des services ne fait l'effort de prendre en charge une quantité « importante »

de l'infrastructure. *L'externalité négative est alors double* : le fait que le service 1 ne prenne pas vraiment en charge le bien commun pénalise l'autre service ; et réciproquement. Or, le fait pour chacun de valoriser quand même le bien en commun les pousse dans une certaine mesure à adopter un comportement assez conciliant pour compenser la faible production de l'autre ; mais en produisant pour partie le bien commun, chaque service conserve néanmoins une logique individualiste.

Il est maintenant intéressant d'étudier dans le plan (X_1, X_2) les cartes d'indifférence des services quant à leurs biens spécifiques. En fait, cette étude est relativement proche de celle menée sur l'output « en commun », bien que la situation soit inversée puisqu'il faudra, pour que les services coopèrent, qu'ils diminuent leurs quantités d'outputs spécifiques respectives.

La courbe d'indifférence du service « 1 » au niveau \bar{U} (négatif) dans le plan (X_1, X_2) est donnée par la formule (voir Annexe 9) :

$$X_2 = \frac{-\left\{\bar{Y}_1 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1}\right) - \frac{B_2}{y_2} \pm \left[-\bar{U} - (\bar{X}_1 - X_1)^2\right]^{\frac{1}{2}}\right\}}{\left(\frac{x_2}{y_2}\right)}$$

La courbe d'indifférence du service « 2 » au niveau \bar{U} (négatif) dans le plan (X_1, X_2) est, quant à elle (voir Annexe 10) :

$$X_2 = \frac{-\gamma \pm (\gamma^2 - \delta)^{\frac{1}{2}}}{1 + \left(\frac{x_2}{y_2}\right)^2}$$

avec :

$$\gamma = \left\{\left(\frac{x_2}{y_2}\right)\left[\bar{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1}\right) - \frac{B_2}{y_2}\right] - \bar{X}_2\right\}$$

$$\delta = \left\{1 + \left(\frac{x_2}{y_2}\right)^2\right\}\left\{\bar{X}_2^2 + \left[\bar{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1}\right) - \frac{B_2}{y_2}\right]^2 + \bar{U}\right\}$$

L'équation de la courbe des contrats dans le plan des X est alors (voir Annexe 11) :

$$X_2 = \frac{\eta \pm \left\{ \eta^2 - 4 \left[\prod_{i=1,2} \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \right] \left[(\overline{X_1} - X_1) \theta - \kappa \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{2 \prod_{i=1,2} \left(\frac{x_i}{y_i} \right)}$$

avec :

$$\begin{aligned} \eta &= \left\{ (\overline{X_1} - X_1) \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right] - \left(\frac{x_1}{y_1} \right) \left[\overline{Y_1} - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} - \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \overline{X_2} \right] \right\} \\ \theta &= \left\{ \overline{X_2} - \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left[\overline{Y_2} - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] \right\} \\ \kappa &= \overline{X_2} \left(\frac{x_1}{y_1} \right) \left[\overline{Y_1} - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] \end{aligned}$$

Les remarques sur l'allure du graphique concernant les biens X sont similaires à celles faites plus haut pour le plan des Y.

La situation concernant les outputs respectifs se rapproche du cartel « traditionnel » au sens où les services doivent réduire leur production « propre » pour s'attacher à se coordonner sur l'infrastructure commune. Il faudrait donc assimiler ce cas de figure à la détermination de quotas de production visant à adopter un comportement « malthusien » vis-à-vis de l'offre des outputs spécifiques.

Tout le problème est cependant que chaque service a intérêt à se rapprocher de son optimum en bien spécifique en espérant que l'autre service va prendre en charge l'infrastructure ; cela représente bien sûr le problème crucial de la fourniture du bien en commun dans ce cadre d'analyse, transposable dans une certaine mesure au cas des « missions » de la LOLF.

Après cette étude assez longue de la situation de Nash, il faut considérer le cas inverse, à savoir celui de « consolidation » (intégration des services en un seul).

Cas 2 : consolidation des services administratifs (budgets intégrés) :

Une telle configuration reflète le cas où les services administratifs, d'abord spécialisés et séparés administrativement, sont maintenant intégrés en un seul et dotés d'un budget commun. On peut signaler ici que le cas d'intégration totale est parfois à l'origine de *cost-shifting* (glissement sur les coûts) puisqu'il est désormais possible au service intégré de

subventionner la production d'un service public au moyen du budget dévolu antérieurement à l'autre service dans la situation spécialisée. Une telle pratique n'est pourtant pas préjudiciable *a priori* dans le domaine de l'administration publique alors qu'elle serait sanctionnée sur certains marchés dans le secteur privé mais soumis à la régulation publique.

Le service consolidé produit lui-même le bien Y_C (pour un coût y_C) ainsi que les deux biens spécifiques X_i , en fonction de ses préférences. Il s'agit donc d'un service administratif non spécialisé, mais plutôt multi-tâches (*multitask bureau*).

Le risque de rentes est un fait stylisé propre à la structure intégrée ou consolidée, de même que les possibilités ouvertes d'économies d'échelle, les difficultés accrues de contrôle politique et administratif sur le service consolidé, le risque d'une plus grande inertie bureaucratique et d'une forte résistance au changement impulsé par les nouvelles majorités politiques... Le service a alors une grande marge discrétionnaire pour ses choix d'output, d'affectation budgétaire ou de rentes bureaucratiques.

Dans le cas consolidé, le problème de maximisation du « service administratif intégré » se résume désormais à :

$$\begin{aligned} \max_{X_1, X_2, Y_C} & -(\overline{X}_1 - X_1)^2 - (\overline{X}_2 - X_2)^2 - (\overline{Y}_C - Y_C)^2 \\ \text{s.c. } & B_C = x_1 X_1 + x_2 X_2 + y_C Y_C \end{aligned}$$

Le résultat de ce programme conduit le service consolidé à déterminer son optimum en outputs X_i et Y sans passer bien évidemment par des fonctions de réaction, puisque les choix économiques et politiques sur la production se font de manière centralisée. Les conditions de premier ordre donnent les expressions suivantes, nommées ici « pseudo-fonctions de réaction » par un léger abus de langage, mais pour garder une certaine cohérence par rapport aux fonctions du cas de « spécialisation » (voir Annexes 12 et 13) :

$$\begin{aligned} X_1 &= \frac{\overline{X}_1 - \left(\overline{X}_2 - \frac{B_C - y_C Y_C}{x_2} \right) \left(\frac{x_1}{x_2} \right)}{1 + \left(\frac{x_1}{x_2} \right)^2} ; \quad X_2 = \frac{\overline{X}_2 - \left(\overline{X}_1 - \frac{B_C - y_C Y_C}{x_1} \right) \left(\frac{x_2}{x_1} \right)}{1 + \left(\frac{x_2}{x_1} \right)^2} \\ Y_C &= \frac{\overline{Y}_C - \left(\overline{X}_1 - \frac{B_C - x_2 X_2}{x_1} \right) \left(\frac{y_C}{x_1} \right)}{1 + \left(\frac{y_C}{x_1} \right)^2} . \end{aligned}$$

Sur un plan institutionnel autant que sur celui des choix de politique publique, il n'y a qu'un centre de décision, une fois que le politique a institué un service consolidé. C'est un trait caractéristique opposant la consolidation et notamment le cas de « spécialisation ».

En reprenant les équations précédentes, il est possible d'obtenir la valeur d'output « collectif » Y (terme qui est désormais impropre puisqu'il est produit par un seul service, mais qui permet les comparaisons avec les autres structures d'interaction). On a alors (voir Annexe 14) :

$$Y_C = \frac{\left(\sum_{\rho=x_1, x_2} \rho^2 \right) \bar{Y}_C + y_C \left[B_C - \left(\sum_{k=1,2} x_k \bar{X}_k \right) \right]}{\sum_{\sigma=x_1, x_2, Y_C} \sigma^2}$$

On obtient aussi la valeur optimale de l'output spécialisé représentatif (voir Annexe 15) :

$$X_{iC} = \frac{\bar{X}_i \left[1 + \frac{(x_i y_C)^2}{x_j^2 \left(\sum_{\tau=x_i, x_j, Y_C} \tau^2 \right)} \right] + \left(\frac{x_i}{x_j} \right) \left(\frac{\sum_{\nu=x_1, x_2} \nu^2}{\sum_{\tau=x_i, x_j, Y_C} \tau^2} \right) \left[\left(\frac{B_C - y_C \bar{Y}_C}{x_j} \right) - \bar{X}_j \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{x_j} \right)^2}$$

avec X_{iC} , le niveau d'output spécialisé du service administratif « i », dans le cas de consolidation totale, $i = 1, 2$ et « j », l'autre service.

Il n'y a ensuite qu'un seul plan vraiment pertinent pour représenter la courbe d'indifférence du service consolidé, et il s'agit du plan des X. En effet, sur le plan des Y, il n'y a plus de distinction véritable entre la production d'un service ou celle de l'autre, puisqu'il y a production jointe d'un bien.

La courbe d'indifférence du service consolidé vu comme regroupement (*bundle*) des services 1 et 2 est, pour un niveau de perte (donc négatif) \bar{U} (voir Annexe 16) :

$$X_2 = \frac{\phi \pm \left\{ \phi^2 - \chi \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_c} \right)^2 \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{1 + \left(\frac{x_2}{y_c} \right)^2}$$

avec :

$$\phi = \left\{ \overline{X_2} - \left(\frac{x_2}{y_c} \right) \left[\overline{Y_c} - \left(\frac{B_c - x_1 X_1}{y_c} \right) \right] \right\}$$

$$\chi = \left\{ \left(\overline{X_1} - X_1 \right)^2 + \left[\overline{Y_c} - \left(\frac{B_c - x_1 X_1}{y_c} \right) \right]^2 + \overline{X_2^2} + \overline{U} \right\}$$

L'équation de cette courbe d'indifférence décrit une fois encore une ellipse dans le plan des X ; la carte d'indifférence de la structure consolidée est donc une famille d'ellipses concentriques, avec pour milieu l'équilibre du jeu coopératif étudié ici.

Une remarque s'impose à ce niveau. Le niveau des préférences de la structure consolidée peut très bien différer des préférences en vigueur quand on avait encore deux services indépendants (cas de « séparation »). On rencontre le même problème au niveau des coûts de production de la structure consolidée, en particulier concernant le bien en commun Y ; rien ne dit que y_c sera la moyenne des y_i .

En outre, on a exclu pour le moment le problème des coûts fixes et de la possible sous-additivité de la technologie (les coûts de la structure consolidée peuvent être inférieurs à la somme des coûts des structures institutionnellement indépendantes). Comme on le verra, ce sujet a néanmoins une grande importance pour déterminer les équilibres du jeu consolidé, et pour en comparer les effets avec ceux des deux autres structures institutionnelles possibles.

b. Le modèle, étendu aux situations hybrides, autorisant donc une forme de coordination partielle sur le bien Y (la « mission » au sens de la LOLF) :

Deux modes supplémentaires d'interaction institutionnelle apparaissent, qu'il convient d'étudier.

Cas 3 : semi-consolidation des services administratifs (mise en commun des objectifs mais indépendance budgétaire et pas d'intégration) :

Cette situation reflète le cas où les services administratifs sont toujours spécialisés dans leur production d'output public propre, mais où désormais ils tentent de se coordonner sur le niveau du bien en commun Y afin de rompre avec le risque de passager clandestin en production. Il convient d'ajouter qu'une telle configuration se prête parfaitement à la théorie des équipes de Marschak et Radner [1972], puisque les agents du présent problème, bien que séparés sur le plan institutionnel, cherchent à optimiser une fonction commune (ce qui est le cadre de base de la théorie des équipes, développée avant celle de Holmström [1982] sur le thème du passager clandestin). Sur ce point, on renverra le lecteur à Garston [1993].

Le problème de maximisation se réduit à l'écriture suivante :

$$\begin{aligned} \max_{x_1, x_2, Y_1, Y_2} & -(\bar{X}_1 - X_1)^2 - (\bar{Y}_1 - Y_1 - Y_2)^2 - (\bar{X}_2 - X_2)^2 - (\bar{Y}_2 - Y_1 - Y_2)^2 \\ \text{s.c. } & B_1 = x_1 X_1 + y_1 Y_1 \\ \text{s.c. } & B_2 = x_2 X_2 + y_2 Y_2 \end{aligned}$$

Les budgets restent séparés, ce qui atteste du maintien de la spécialisation sur l'output. Les services s'entendent afin de maximiser l'utilité de l'ensemble tout en restant spécialisés du fait de la séparation budgétaire qui est toujours de mise.

Pour obtenir les fonctions de réaction des deux services dans ce cas de semi-consolidation sur l'infrastructure, on calcule les conditions de premier ordre ; il vient (voir Annexes 17 et 18) :

$$\begin{aligned} X_{1SC} &= \frac{\bar{X}_1 - \left(\frac{x_1}{y_1}\right) \left[\left(\sum_{k=1,2} \bar{Y}_k \right) - 2 \left(\frac{B_1}{y_1} + Y_2 \right) \right]}{1 + 2 \left(\frac{x_1}{y_1} \right)^2} ; Y_{1SC} = \frac{B_1 - x_1 \left[\bar{X}_1 - \left(\frac{x_1}{y_1} \right) \left(\sum_{k=1,2} \bar{Y}_k - 2Y_2 \right) \right]}{y_1 \left[1 + 2 \left(\frac{x_1}{y_1} \right)^2 \right]} \\ X_{2SC} &= \frac{\bar{X}_2 - \left(\frac{x_2}{y_2}\right) \left[\left(\sum_{k=1,2} \bar{Y}_k \right) - 2 \left(\frac{B_2}{y_2} + Y_1 \right) \right]}{1 + 2 \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2} ; Y_{2SC} = \frac{B_2 - x_2 \left[\bar{X}_2 - \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left(\sum_{k=1,2} \bar{Y}_k - 2Y_1 \right) \right]}{y_2 \left[1 + 2 \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right]} \end{aligned}$$

NB : Bien que les services administratifs se coordonnent au niveau de leurs productions (il n'y a qu'une même fonction objectif, conformément à la théorie des équipes), il subsiste tout

de même deux pôles décisionnels et deux budgets distincts, ce qui fait la particularité de ce cas hybride. De ce fait, les fonctions de réaction sont toujours nécessaires, bien qu'il y ait un but commun.

Contrairement à la situation de spécialisation (pas de coordination), la structure de semi-consolidation conduit chaque service administratif à ne plus seulement tenir compte de ses propres niveaux optimaux de bien propre et d'infrastructure, mais aussi à intégrer directement l'optimum de l'autre service dans son propre programme de maximisation. Cela dénote une certaine coopération sur le niveau d'infrastructure même si les services restent aussi sur un plan institutionnel des structures séparées et spécialisées dans un output public particulier.

L'équilibre qui résulte de la situation de semi-consolidation, noté Y_{SC} s'obtient en remplaçant dans Y_1 l'expression de Y_2 puis en faisant de même pour Y_2 , et en ajoutant les deux expressions de Y_1 et Y_2 . On obtient d'abord l'output commun (voir Annexe 19) :

$$Y_{ISC} = (B_i - x_i \bar{X}_i) \frac{y_j \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\rho} - (B_j - x_j \bar{X}_j) \frac{2x_i \left(\frac{x_i}{y_i} \right)}{\rho} \\ + \left(\sum_{k=i,j} \bar{Y}_k \right) \frac{x_i \left\{ y_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] - 2x_j \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \right\}}{\rho}$$

avec :

$$\rho = \left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left\{ 1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right\}$$

Puis, on en infère la valeur globale d'output commun. Il vient (voir Annexe 20) :

$$Y_{SC} = \frac{\left[\sum_{i=1,2} \sum_{\substack{j=1,2 \\ i \neq j}} (B_i - x_i \bar{X}_i) \left[y_j \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] - 2x_j \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \right] \right]}{\rho} \\ + \left(\sum_{k=1,2} \bar{Y}_k \right) \frac{\left[\sum_{i=1,2} \sum_{\substack{j=1,2 \\ i \neq j}} x_i y_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] \right]}{\rho} - 4 \left(\prod_{k=1,2} x_k \right) \left[\prod_{k=1,2} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \right]$$

Viennent ensuite les niveaux d'outputs propres (voir Annexe 21 et cf. *infra*) :

$$\begin{aligned}
 X_{iSC} = \overline{X}_i & \frac{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right] + 4 \left(\prod_{k=i,j} x_k \right) \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)}{\psi} \\
 & + \left(\sum_{k=i,j} \overline{Y}_k \right) \frac{2x_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left\{ y_i \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] - 2x_i \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \right\} - x_i y_j \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]}{\psi} \\
 & + B_i \frac{2y_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right] - 4x_j \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)}{\psi} \\
 & + (B_j - x_j \overline{X}_j) \frac{2x_i \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right]}{\psi}
 \end{aligned}$$

avec :

$$\psi = \left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]$$

et avec X_{iSC} , le niveau d'output individuel dans le cas de semi-consolidation, $i = 1, 2$ et « j » symbolise l'autre service.

Il faut considérer aussi la fonction d'utilité de cette « forme hybride » qu'est la semi-consolidation ; il n'y a pas de véritable consolidation au sens où les services restent encore séparés sur le plan institutionnel et ne sont pas regroupés « techniquement » au niveau de leurs budgets, de leurs coûts... Il leur reste encore des pouvoirs d'action propres, puisque chacun est le seul à maîtriser la production de son output spécifique et ne peut produire celui de l'autre. Néanmoins, il y a plus qu'une situation de « spécialisation » car les services maximisent une fonction d'utilité collective sous des contraintes de budget disjointes. Il n'y a pas au sens strict de « mise en commun » des budgets, ni des technologies de production.

Ce qui importe dans la gestion semi-consolidée, c'est de maximiser l'utilité de l'ensemble du *bundle* en tenant compte des contraintes budgétaires et des technologies disjointes. En fait, *l'équilibre de semi-consolidation correspond à un optimum de Pareto. Ceci étant, rien ne dit*

que la transition de la situation de Nash à la situation hybride est, elle-même, améliorante au sens de Pareto.

Le graphique *infra* est significatif du fait que l'équilibre semi-consolidé peut très bien être en dehors de la lentille (ce qui explique qu'arriver à un optimum de Pareto ne suppose pas toujours une transition pareto-améliorante à partir de l'équilibre de spécialisation, à savoir l'équilibre de Nash) ; en revanche, il est le point optimum de la structure consolidée, ce qui permet de dire qu'il est le point central de la famille d'ellipses d'iso-utilité. Sur le graphique, on retrouve le point N (équilibre de Nash du cas de « séparation » ou « spécialisation »), avec les niveaux d'utilité $U1$ et $U2$ représentés au graphique 14. On y a ajouté les courbes de la semi-consolidation (SC), avec la famille d'ellipses caractéristique de la fonction d'utilité de cette configuration, et avec deux nouvelles fonctions de réaction $R1(Y2)SC$, fonction du service 1 qui se détermine à partir de la production $Y2$ du service 2, et $R2(Y1)SC$, la fonction qui lui correspond pour l'autre service.

L'équilibre et optimum de semi-consolidation est le point d'intersection des courbes de réaction des services, différentes de celles du cas spécialisé (ou Nash).

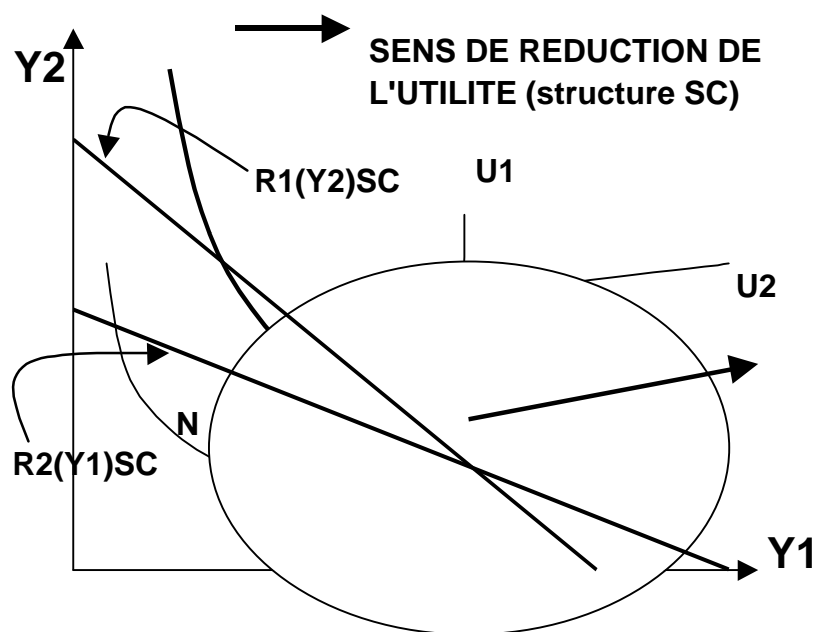


Figure 15 : Equilibre et carte d'indifférence sur les Y du cas de semi-consolidation

Il faut donner maintenant la fonction d'utilité du service semi-consolidé (utilité commune mais séparation des budgets et des technologies, donc coordination « partielle »), en commençant d'abord par le plan (Y_1, Y_2) .

La courbe d'indifférence du service semi-consolidé (dans le plan des Y) au niveau de perte (donc négatif) $\overline{U_{SC}}$ est (voir Annexe 22) :

$$Y_2 = \frac{\mu \pm \left\{ \mu^2 - \nu \left[2 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{2 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2}$$

avec :

$$\mu = \left[\left(\sum_{k=1,2} \overline{Y_k} \right) - 2Y_1 - \left(\frac{y_2}{x_2} \right) \left(\overline{X_2} - \frac{B_2}{x_2} \right) \right]$$

$$\nu = \left\{ \left[\overline{X_1} - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right]^2 + \left(\overline{X_2} - \frac{B_2}{x_2} \right)^2 + \left[\sum_{k=1,2} (\overline{Y_k} - Y_1)^2 \right] + \overline{U_{SC}} \right\}$$

L'ensemble des courbes d'indifférence de la structure semi-consolidée constitue une famille d'ellipses de niveau concentriques. Pour un niveau d'utilité (ou plutôt de perte) donné, le lieu géométrique des combinaisons d'output en commun (Y_1, Y_2) est une ellipse, et plus on s'éloigne du centre, commun à toutes les ellipses d'iso-perte, plus l'utilité de la structure administrative semi-consolidée diminue.

Il faut aussi donner la carte d'indifférence de la structure semi-consolidée dans le plan (X_1, X_2) des biens spécifiques. Elle est, elle aussi, une famille d'ellipses concentriques, ayant pour centre un point idéal qui est bien évidemment un optimum de Pareto, donc un point sur la courbe des contrats définie sur ce quadrant particulier. $R1[R1(Y2)]SC$ est la fonction de réaction du service n°1 équivalent à $R1(Y2)SC$ mais cette fois-ci dans le plan des biens propres X ; $R2[R2(Y1)]SC$ est la fonction qui lui est symétrique pour le service n°2.

La courbe d'indifférence au niveau de perte $\overline{U_{SC}}$ de la structure semi-consolidée dans le plan des biens spécifiques est (voir Annexe 23) :

$$X_2 = \frac{\xi \pm \left\{ \xi^2 - \pi \left[1 + 2 \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{1 + 2 \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2}$$

avec :

$$\xi = \left[\overline{X_2} - \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left\{ \left(\sum_{k=1,2} \overline{Y_k} \right) - 2 \left[\left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) + \frac{B_2}{y_2} \right] \right\} \right]$$

$$\pi = \left[\left(\overline{X_1} - X_1 \right)^2 + \overline{X_2}^2 + \left\{ \sum_{k=1,2} \left[\overline{Y_k} - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right]^2 \right\} - \overline{U_{SC}} \right]$$

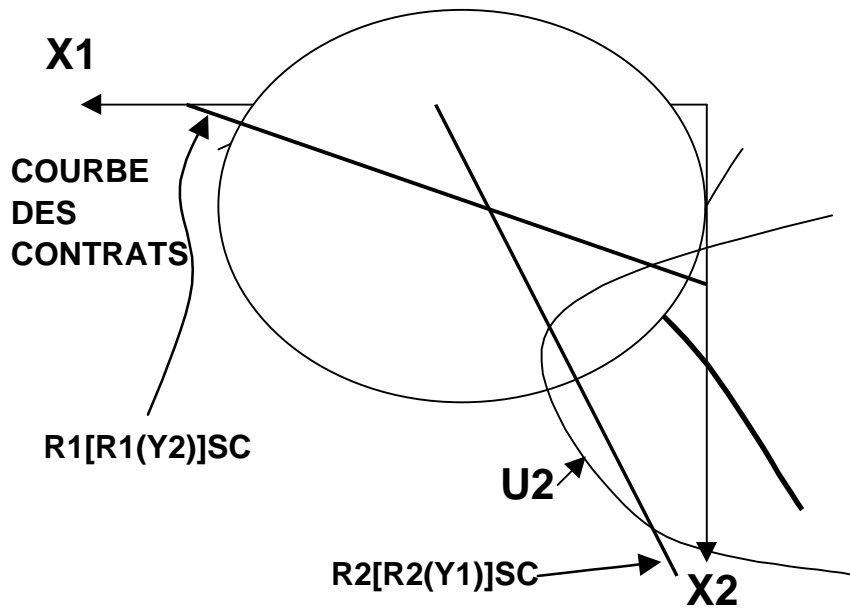


Figure 16 : Equilibre et carte d'indifférence sur les X du cas de semi-consolidation

Malgré l'unique fonction d'utilité, les services gardent leur intégrité et leur spécificité, ce qui se traduit par le fait que la fonction d'utilité de la structure n'est que la somme des fonctions d'utilité des deux services. En conséquence, il est « logique » que l'équilibre de la structure semi-consolidée garantisse que l'on obtienne à la fin un optimum de Pareto (la démonstration de cette propriété est triviale : l'optimum issu d'une somme de fonctions d'utilité exige que l'on ne puisse accroître l'utilité de l'un sans détériorer celle de l'autre service, ce qui est

précisément la définition d'un optimum de Pareto). Ce point idéal est celui de la structure dans son ensemble, et il est une combinaison complexe des données de chaque service (optima, coûts, budgets...).

Etant un optimum de Pareto, on constate de fait que l'équilibre de la structure semi-consolidée appartient à la courbe des contrats issue de la configuration non coopérative (spécialisation) vue précédemment.

Cas 4 : autocoordination au sens de Simon [1983] (correspondant à la structure de Stackelberg) :

Il s'agit d'un cadre institutionnel dans lequel les services administratifs sont disjoints au niveau de leurs budgets, coûts et fonctions objectifs. En cela, cette situation est relativement proche de la situation de Nash caractéristique de la « spécialisation ». En revanche, les services ne sont pas sur un pied d'égalité. On suppose que l'ensemble des données au problème sont connaissance commune (budgets, coûts, utilités) mais que l'un des services a la possibilité technique de « jouer » (donc de produire) en prévoyant la réaction optimale de l'autre. Ce dernier sera supposé agir comme en situation de Nash (spécialisation), donc sans chercher à inférer la fonction de réaction du premier.

Le fait, pour le leader de Stackelberg, de jouer en prévoyant la meilleure réaction du suiveur lui accorde un avantage décisionnel. Car, cela permettra au leader d'améliorer sa situation générale en termes d'utilité.

Le problème du leader de Stackelberg (noté « i ») se réduit au programme suivant :

$$\begin{aligned} \max_{Y_i} & - \left(\overline{X}_i - X_i \right)^2 - \left(\overline{Y}_i - Y_i - Y_j \right)^2 \\ \text{s.c. } Y_j &= \frac{B_j - x_j \left[\overline{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \left(\overline{Y}_j - Y_i \right) \right]}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} \\ \text{s.c. } B_1 &= x_1 X_1 + y_1 Y_1 \end{aligned}$$

C'est-à-dire que le service leader va maximiser son utilité en prenant la fonction de réaction de l'autre. Après des calculs un peu difficiles, on obtient la valeur optimale de l'offre d'output en commun par le service leader (voir Annexe 24) :

$$\begin{aligned}
Y_i = & \overline{Y}_i \frac{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} - \overline{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}{\omega} - \overline{X}_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2\right]}{\omega} + \overline{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)}{\omega} \\
& + B_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2\right]}{\omega x_i} - B_j \left(\frac{1}{\omega y_j}\right) \\
& \text{avec : } \omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2
\end{aligned}$$

Il s'agit donc du choix du service qui est « leader » de Stackelberg ; en revanche, selon la terminologie de Simon [1983], le suiveur va devoir s'adapter ou « s'autocoordonner » aux décisions de celui qui a la primauté de l'action dans son choix sur l'output en commun.

Le suiveur en situation de Stackelberg conserve la politique de décision qu'il avait déjà dans le cas non coordonné (spécialisation ou situation de Nash). Par conséquent, il s'en tient à sa fonction de réaction de départ, à savoir :

$$Y_j = \frac{B_j - x_j \left[\overline{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j}\right) (\overline{Y}_j - Y_i) \right]}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}$$

Mais, prenant comme donnée au problème la valeur de Y_i , choisie *ad hoc* par le leader (cf. *supra*), il reste à remplacer cette valeur dans la fonction pour obtenir la valeur paramétrée de la production d'output commun par le suiveur ; on trouve, suite à quelques arrangements algébriques (voir Annexe 25) :

$$\begin{aligned}
Y_j = & \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]} - \bar{Y}_i \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}{\omega} - \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right) \left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]} \\
& + \bar{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega} + \left(\frac{B_j}{\omega y_j} \right) \frac{\left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]} - \left(\frac{B_i}{x_i} \right) \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega}
\end{aligned}$$

avec : $\omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]^2$

Puisque l'on vient d'obtenir la production optimale du suiveur en bien en commun, en tenant compte de l'asymétrie fondamentale entre les services au niveau de leur décision (l'un précédant l'autre en termes de logique du choix), il faut maintenant déterminer la production jointe d'output en commun par les deux services dans la situation de Stackelberg. Il vient pour l'output en commun agrégé, somme de Y_i et Y_j (voir Annexe 26) :

$$\begin{aligned}
Y_s = & \frac{\bar{Y}_i}{\omega} + \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega} - \bar{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega} - \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right) \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega} \\
& + \left(\frac{B_i}{x_i} \right) \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega} + \left(\frac{B_j}{y_j} \right) \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]}{\omega}
\end{aligned}$$

avec : $\omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2 \right]^2$

Il faut commenter la valeur d'équilibre de l'output en commun (la « mission » au sens de la LOLF) ; la valeur produite est croissante avec les préférences des deux services, et avec les dotations budgétaires qu'ils se voient accorder par leur tutelle, et décroît avec le niveau de leurs préférences sur leur output propre respectif. En revanche, il existe une asymétrie

fondamentale entre les deux services, ce qui rompt avec la situation de Nash ou celles de semi-consolidation ou d'intégration (donc de consolidation totale).

La présence d'un leader et d'un suiveur se manifeste sur le graphique par une caractéristique très connue des schémas représentatifs d'une situation de Stackelberg : l'équilibre en production du bien en commun Y est donné pour un certain point $(Y1, Y2)$. Graphiquement, il se situe au point de tangence de la courbe d'indifférence du leader avec la fonction de réaction de la situation de Nash du suiveur. En ce point, le leader « prend appui » au sens littéral sur la réaction qu'il anticipe de la part du suiveur, pour maximiser sa fonction objectif⁹⁹.

Le niveau de production du bien commun par le leader est inférieur à celui de la situation de Nash en général (du moins si les courbes de réaction sont strictement décroissantes dans le plan des Y , ce qui est une hypothèse facile à vérifier à partir des conditions sur la positivité des coûts de production). Il va sans dire que la production en Stackelberg par le leader est beaucoup plus faible qu'en situation de consolidation. Cela contraste lourdement avec le cartel « traditionnel » qui se caractérise par un certain « malthusianisme » en production ; il faut rappeler qu'ici, le bien Y , soumis à une version particulière de la « tragédie des communs », est « trop peu » produit en situation de non-coopération (spécialisation), au profit des deux biens propres.

On peut ajouter que le leader de Stackelberg profite de son information privilégiée sur la réaction de l'autre pour se reporter sur le suiveur en ce qui concerne la production du bien en commun. On a donc, au-delà du manque de coopération de la situation de Nash, une situation de leadership rationalisée afin de faire jouer au maximum ce qui peut être qualifié *d'égoïsme en production* du leader. Quant au suiveur, il se trouve contraint de produire davantage qu'en situation de Nash (spécialisation), même s'il est difficile de prime abord de juger s'il va produire davantage qu'en situation coordonnée (donc de consolidation).

Dans le plan des Y , l'équilibre de Stackelberg se représente donc, comme de coutume, de la façon suivante :

⁹⁹ Picard [1994] apporte une explication très claire de la configuration de Stackelberg, à ce sujet.

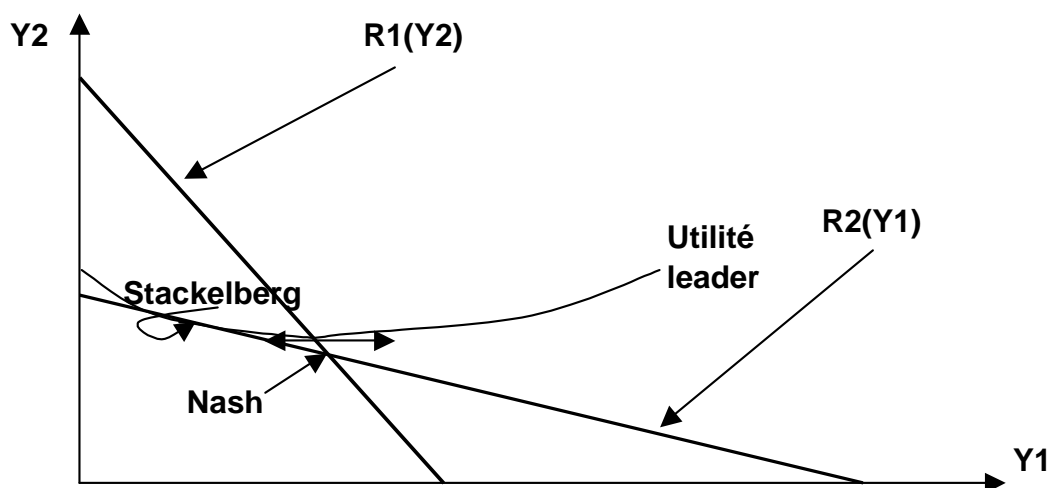


Figure 17 : Equilibre de Stackelberg sur le quadrant du bien commun

On constate tout simplement une augmentation de l'utilité du leader par rapport au cas de Nash et une diminution de celle du suiveur. Le bien Y est un bien qui profite aux deux services, mais dont aucun ne souhaite supporter la charge en ce qui concerne la production. Dans le cas de Stackelberg (autocoordination), le leader va se consacrer davantage qu'avant à produire son bien propre, laissant le suiveur se spécialiser plus lourdement dans ce bien commun. Le phénomène d'égoïsme en production modifie donc la répartition des tâches entre les services administratifs.

Toutefois, le leader ne va pas, sauf cas limite, se décharger complètement de la production du bien Y, puisqu'il sait que ce bien n'est pas le seul valorisé par le suiveur (qui a aussi un bien propre à fournir). Sachant que le suiveur ne va pas, sauf cas extrême, délaissier pleinement sa production propre, le leader va quand même produire un minimum de bien Y. Le problème de l'avantage comparatif sur les coûts est ici capital pour cerner à quel degré le leader va se désengager de la production de Y.

Soit un cas limite : le suiveur, par exemple le service 2, a une fonction de réaction totalement inélastique à celle du service 1. Or, on sait que la fonction de réaction du service est donnée par :

$$Y_{2N} = \frac{B_2 - x_2 \left[\overline{X}_2 - \frac{x_2}{y_2} (\overline{Y}_2 - Y_1) \right]}{y_2 \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right]}$$

Sa pente est donc, en valeur absolue et dans le plan (Y1,Y2) :

$$\frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}{1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}$$

La fonction est inélastique, donc de pente nulle, si y_j est très grand par rapport à x_j . Par conséquent, si le suiveur a un fort désavantage comparatif à produire le bien en commun par rapport à son bien propre, la solution de Stackelberg converge vers celle de Nash. Il est alors impossible au leader de faire jouer son information sur la réaction optimale du suiveur, du moins de façon profitable. Plus la pente de la fonction de réaction du suiveur croît, plus le leader se décharge sur le suiveur pour produire Y.

Il faut aussi déterminer les *productions d'outputs propres* en situation de Stackelberg (autocoordination). Il suffit de remplacer les valeurs d'outputs en commun trouvées *supra* dans les contraintes budgétaires des services, afin d'en tirer la valeur des X. Pour le leader, la contrainte suivante joue : $B_i = x_i X_i + y_i Y_i$

De ce fait, on obtient, après quelques arrangements algébriques, la valeur d'output propre du leader (voir Annexe 27) :

$$X_i = \bar{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2}{\omega} - \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right)}{\omega} - \bar{Y}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} + \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}{\omega} + \frac{B_i}{\omega x_i} + \left(\frac{B_j}{\omega y_j}\right) \left(\frac{y_i}{x_i}\right)$$

$$\text{avec : } \omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2$$

De même, on dérive la valeur d'output propre du suiveur en situation de Stackelberg à partir de sa propre contrainte budgétaire : $B_2 = x_2 X_2 + y_2 Y_2$. Il vient alors (voir Annexe 28) :

$$\begin{aligned}
X_j = & \overline{X}_j \frac{\left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} - \overline{X}_i \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j} \right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega} - \overline{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right) \left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} + \overline{Y}_i \left(\frac{x_j}{\omega y_j} \right) \\
& + \left(\frac{B_j}{x_j} \right) \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j} \right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega} + \left(\frac{B_i}{x_i} \right) \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j} \right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega} \\
& \text{avec : } \omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i} \right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2
\end{aligned}$$

Comme pour l'output des Y, le leader de Stackelberg est avantagé, puisqu'il produit davantage de son output propre qu'en situation de Nash, ce qui a été rendu possible par une diminution de sa production d'output Y. Le graphique dans le plan des X a les mêmes caractéristiques principales que celles soulignées précédemment pour la figure 17.

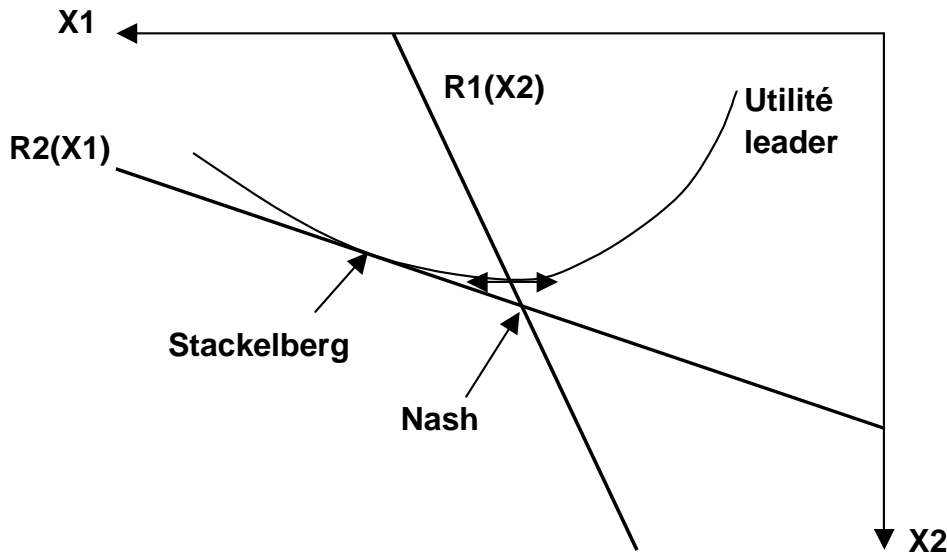


Figure 18 : Equilibre de Stackelberg sur le quadrant des biens propres

Après cette présentation des quatre configurations institutionnelles pouvant représenter le comportement des deux services, il convient de les comparer plus directement les unes aux autres, pour identifier leurs différences sur les niveaux d'outputs commun et propre produits.

2.2. Choisir entre les différents agencements institutionnels sur l'output ; une approche de statique comparative :

Il va s'agir de voir les conséquences de différentes variations de paramètres sur les niveaux de production d'output administratif, en comparant les différents modes d'interaction entre les services administratifs.

Les valeurs retenues et maintenues constantes en dehors de celle qui varie pour chaque étude *ceteris paribus* sont les suivantes :

$$X_1 (\text{optimal}) = 20 ; X_2 (\text{optimal}) = 20 ; Y_1 (\text{optimal}) = 30 ; Y_2 (\text{optimal}) = 30 ; B_1 = 100 ; B_2 = 100 ;$$

$$x_1 = 5 ; x_2 = 5 ; y_1 = 10 ; y_2 = 10$$

$$\text{Service consolidé: } y_c = y_i ; B_c = B_1 + B_2 ; Y_c (\text{optimal}) = (Y_1 + Y_2) / 2$$

- a. Effet du niveau de x_i (coût de l'output propre du service considéré) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré) :

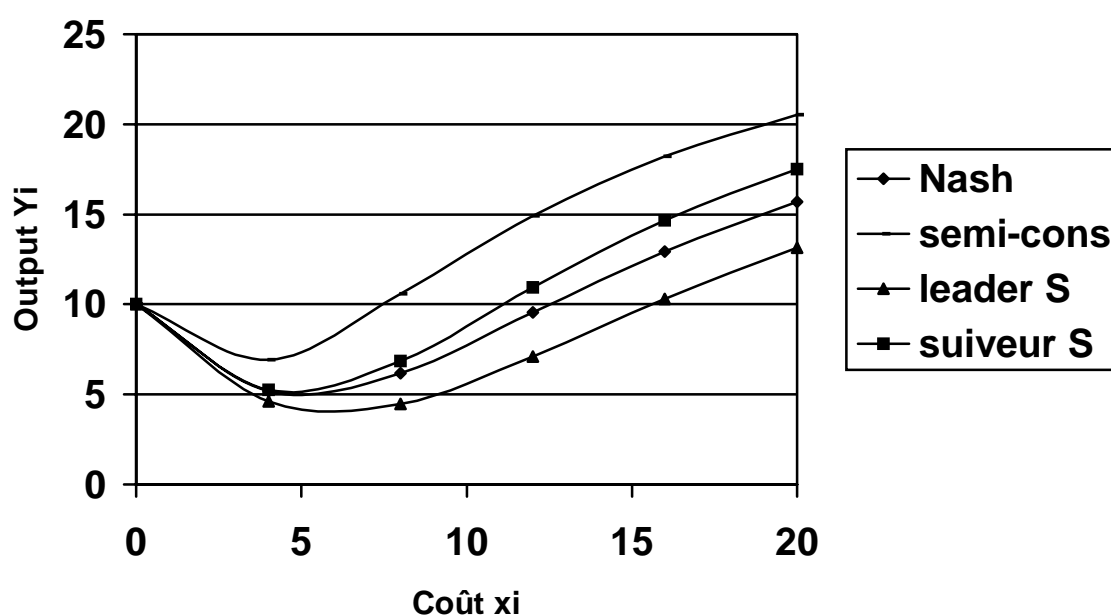


Figure 19 : Effets de la variation du coût x_i sur Y_i

Rappel : la situation de Nash correspond au cas non coopératif entre services (spécialisation). La semi-intégration (ou semi-consolidation) est la situation où l'objectif est commun mais les budgets séparés (il n'y a pas d'intégration au sens

institutionnel du terme). Les deux configurations (leader ou suiveur) de Stackelberg (autocoordination) correspondent au cas où le service représentatif serait dans chacune de ces positions stratégiques. Enfin, la situation de collusion (consolidation) n'apparaît pas dans les figures 19 à 22, car elles considèrent l'offre d'un des deux services, alors que la consolidation s'intéresse à l'agrégation de ces offres ; mais pour d'autres graphiques, la consolidation (ou collusion) sera apparente sur les graphiques.

On constate que pour de faibles coûts de production de l'output propre, la production individuelle d'output Y est proche du rapport $\frac{B_i}{y_i}$; tout le budget ou presque passe dans la production d'output Y, puisque produire l'output X coûte peu, *ceteris paribus*. Plus le coût de l'output spécifique croît, plus il faut faire des arbitrages : dans ce cas, la production d'output spécifique croît au détriment de celle de l'output commun (qui est réduite malgré la diminution de coût du bien spécifique). Vient cependant un moment où le coût de l'output spécifique devient tellement prohibitif que le service préférera produire davantage de bien Y que d'output propre.

On a donc simplement mis en évidence un *effet de revenu* et un *effet de substitution* entre les productions de Y et de X, entre le bien commun (la « mission » au sens de la LOLF) et les biens propres (« programmes » au sens de la LOLF).

Pour de faibles valeurs de coût de X, et quand ce coût augmente, l'effet de substitution de Y à X est dominé par l'effet de revenu, mais de moins en moins : l'effet de substitution se caractérise par le remplacement de consommations de X par celles de Y (du fait du renchérissement relatif du bien Y) ; l'effet de revenu se manifeste par une diminution globale de « pouvoir d'achat » ou plutôt ici par une hausse du coût global de production, donc par une diminution de X et de Y.

Pour de fortes valeurs de coût de X, et quand ce coût augmente, l'effet de substitution de Y à X domine l'effet de revenu, et de plus en plus : ce qui explique que l'on produise de plus en plus de Y quand le coût de X augmente.

La comparaison des situations institutionnelles est remarquable : la quantité produite de bien en commun Y dans la situation de semi-consolidation est toujours supérieure à celle de suiveur Stackelberg (autocoordination), elle-même toujours plus grande que celle de Nash (spécialisation), elle-même toujours supérieure à la situation de leadership de Stackelberg, quelle que soit la valeur prise par le coût de l'output spécifique.

- b. Effet du niveau de x_j (coût de l'output propre de l'autre service) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré) :

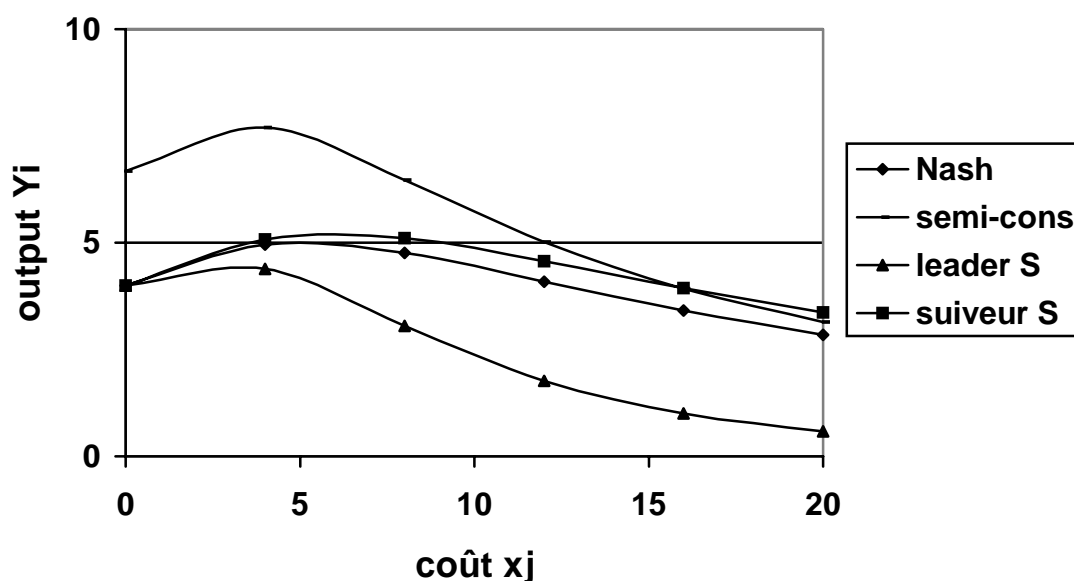


Figure 20 : Effets de la variation du coût x_j sur Y_i

On constate que pour des coûts d'output « j » faibles, plus ces coûts augmentent sur un certain intervalle, plus l'autre service va accroître sa production d'output commun. L'idée à la base de ce phénomène est que lorsque le coût de X_j croît, on a un effet de substitution (« j » produit plus de Y, et en réaction « i » moins de Y) et un effet de revenu (« j » va produire moins de X et de Y, incitant « i » à produire plus de Y). Mais l'effet qui l'emporte est l'effet de revenu sur cet intervalle des « petites » valeurs de x_j . Ce qui fait que l'autre service va devoir pallier la carence sur la production de Y, une carence qui se manifeste par une forme d'externalité négative sur lui. C'est pourquoi Y_i augmente alors.

Pour des valeurs plus élevées de x_j , l'effet de revenu est battu par l'effet de substitution (« j » va préférer augmenter sa production de Y), ce qui fait que « l'effet-prix » global incite le service « i » à produire moins de Y. Il devient tellement prohibitif de produire X pour « j », qu'il vaut mieux que « j » se consacre à la production de Y, *ceteris paribus*. Ce qui motive la diminution de production de Y par « i ».

Plus « i » a une position « dominante » sur le plan stratégique, moins il va produire de Y, laissant ce bien sur lequel repose l'effet externe à la charge de l'autre service. On vérifie l'ordre traditionnel des situations institutionnelles (de la semi-consolidation, la plus propre à générer des tendances coopératives dans la production de Y, à la situation de leadership de

Stackelberg, la plus restrictive, en passant par des stades intermédiaires : suiveur de Stackelberg et Nash).

- c. Effet du niveau de y_i (coût de l'output commun pour le service considéré) sur Y_i
(part de l'output commun produite par le service considéré) :

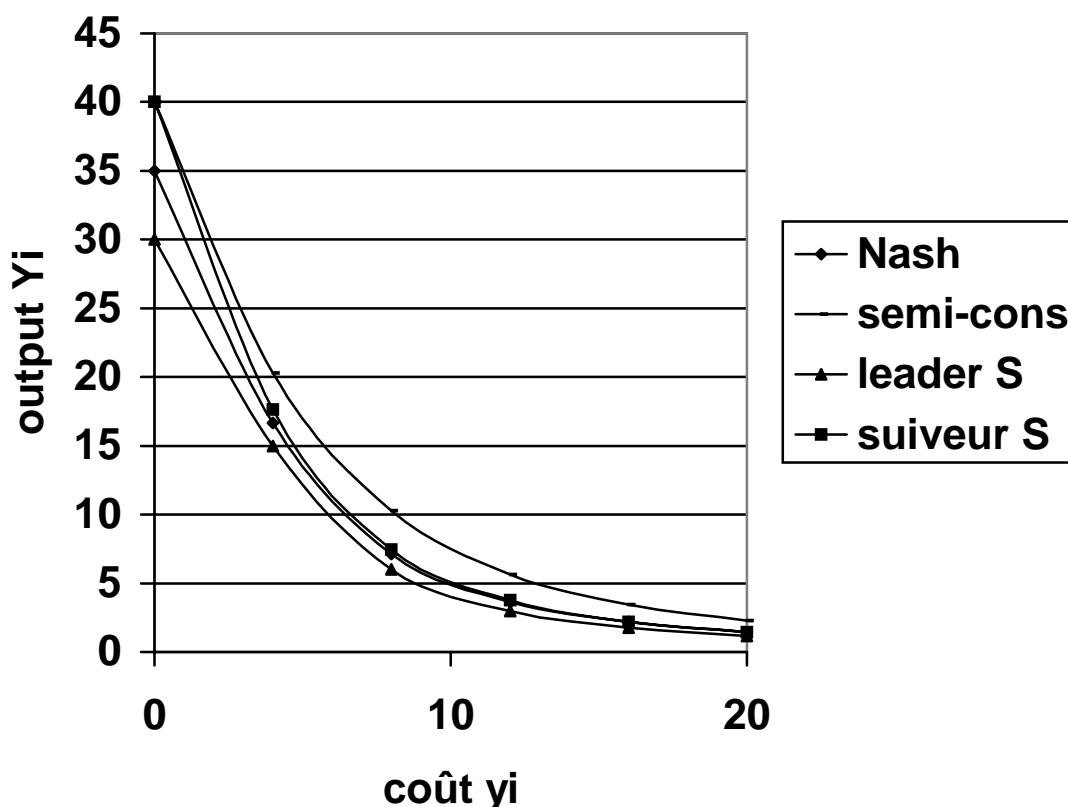


Figure 21 : Effets de la variation du coût y_i sur Y_i

L'étude du graphique précédent doit être menée. On constate que lorsque le coût y_i est croissant, la production d'output Y par l'agent « i » diminue, ce qui est intuitif. C'est valable dans toutes les situations institutionnelles.

La configuration de Nash (spécialisation) conduit le service à produire toujours plus que dans la situation de leader de Stackelberg et toujours moins que s'il est suiveur, même si les différences sur la quantité produite de Y par « i » n'est pas très grande en termes absolus et relatifs entre ces trois situations institutionnelles.

La configuration hybride de type semi-consolidation (gestion « en équipe » au sens de Marschak et Radner [1972]) permet de produire toujours plus de Y que dans le cas de Nash (non-coopération), et les deux cas de Stackelberg. Elle est, pour des valeurs « raisonnables »

de coûts, la situation qui induit le maximum d'efforts sur le bien en commun par celui qui voit ses coûts sur Y varier.

- d. Effet du niveau de y_j (coût de l'output commun pour l'autre service) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré) :

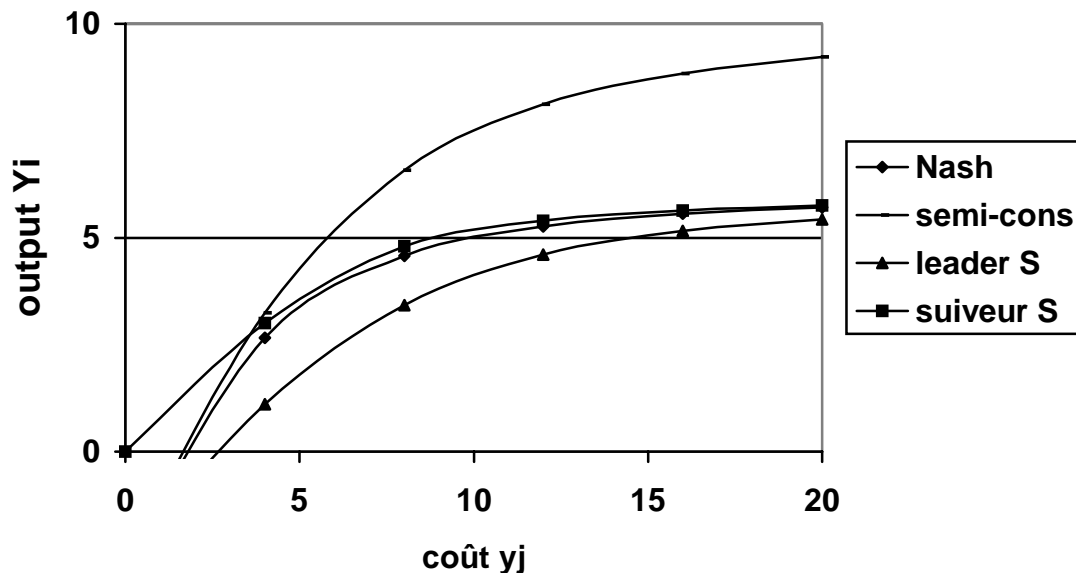


Figure 22 : Effets de la variation du coût y_j sur Y_i

Hormis sur un intervalle réduit de valeurs, on produit plus de Y dans la semi-consolidation que dans le cas de suiveur de Stackelberg, puis de Nash et enfin de leader de Stackelberg.

Plus le coût de production du bien en commun par « j » est grand, plus le service « i » doit assumer la production de ce bien (pour limiter l'externalité négative issue de l'absence de production de l'autre, à cause de coûts excessifs). Néanmoins, l'augmentation de la production de bien en commun est croissante concave, témoignant de « l'effort » de plus en plus coûteux consenti par le service « i », ressenti au niveau de la diminution de la production de son output propre.

On constate la convergence asymptotique des niveaux produits dans les situations de Nash et les deux positions de Stackelberg quand les coûts de l'autre service augmentent (cela était vrai aussi dans le graphique précédent, quand le coût propre au service représentatif augmentait).

e. Effet du niveau de y_i (coût de l'output commun pour le service considéré) sur Y (output commun total) :

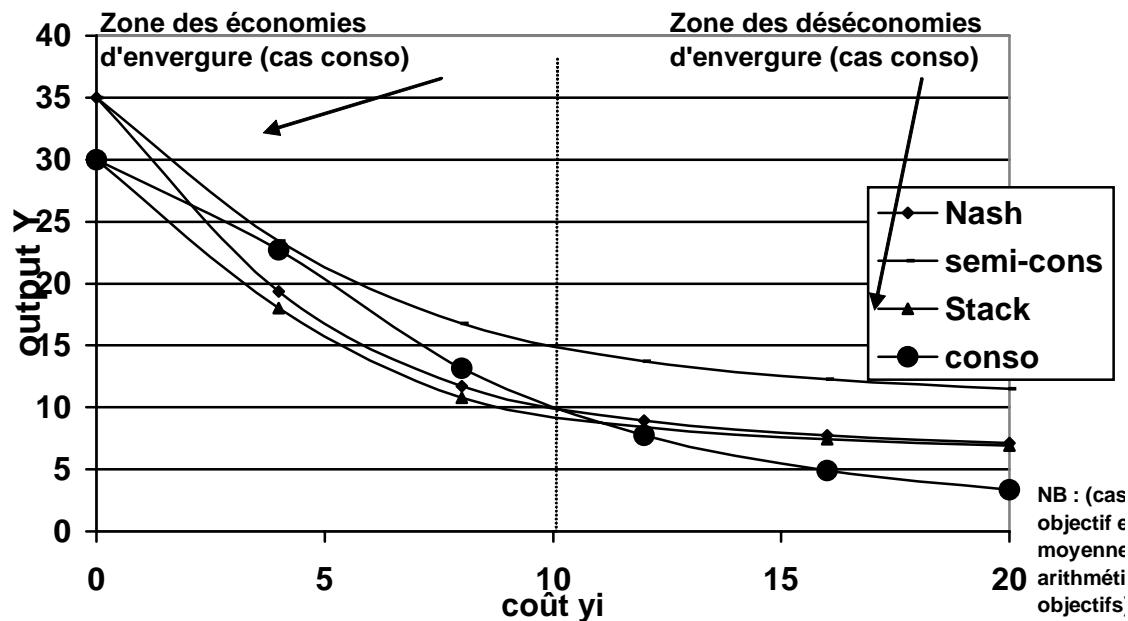


Figure 23 : Effets de la variation du coût y_i sur Y

On retrouve l'allure obtenue pour le graphique des Y individuels. Plus le coût de production d'un des services augmente, *ceteris paribus*, plus le service diminue sa production de bien Y . En même temps, on a déjà vu que l'autre service se voit obligé de compenser dans une certaine mesure cette baisse de production. Sur ce graphique, on représente aussi le cas de consolidation.

Comme toujours, la production de Y est plus forte dans la semi-consolidation (ou semi-collusion) que dans la situation de Nash (spécialisation). En outre, la somme des productions du leader et du suiveur de Stackelberg, résumée en une seule courbe, dénote une production totale plus faible de Y qu'en situation de Nash. On retrouve un résultat classique : l'interaction stratégique de Stackelberg a un effet malthusien sur les quantités produites par rapport à l'interaction non coopérative au sens de Nash.

Enfin, si l'on suppose que les coûts de la structure intégrée (consolidée) sont simplement la moyenne arithmétique des coûts des services vus isolément, on constate que cette structure institutionnelle de gestion publique est toujours dominée au moins par une autre structure. Dès que le coût d'un service devient exorbitant, *ceteris paribus*, la structure de consolidation redevient dominée par l'ensemble des autres structures institutionnelles. C'est pourquoi on a différencié la situation d'économies d'envergure (cas où les coûts de la structure consolidée

sont plus faibles que la moyenne des coûts des services séparés) et celle de déséconomies d'envergure (cas inverse).

Il est à noter que la structure de consolidation est toujours dominée par celle de semi-consolidation, qui est la configuration hybride, sur la production de Y, « mission » commune. Puisque l'externalité réside sur Y, il faut donc en conclure la supériorité absolue de la semi-consolidation sur l'ensemble des autres configurations, du moins concernant les paramètres de coûts sur le bien Y.

- f. Effet du niveau de x_i (coût de l'output propre pour le service considéré) sur Y (output commun total) :

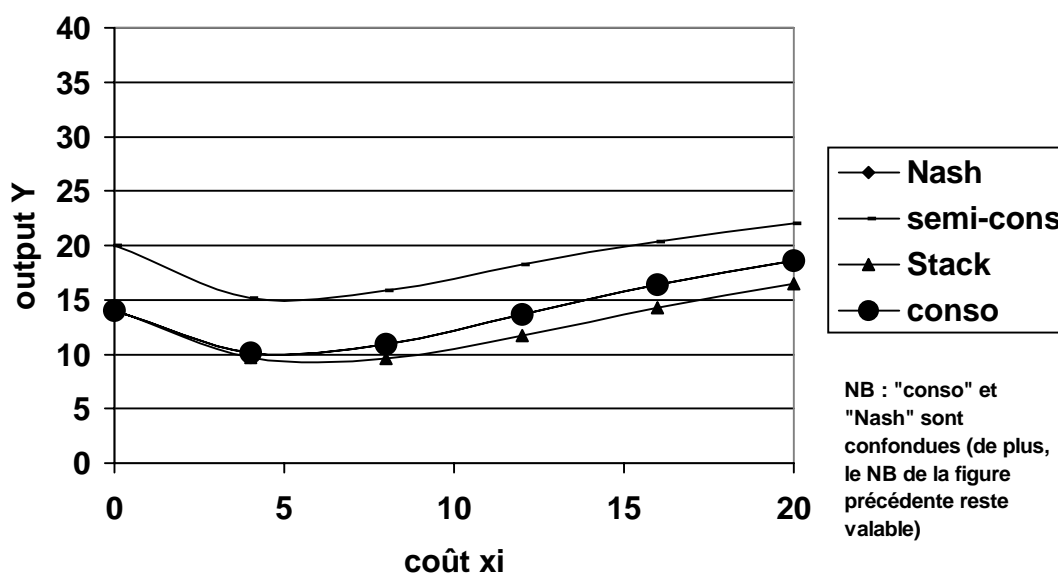


Figure 24 : Effets de la variation de x_i sur Y

Les résultats fournis par le graphique sont congruents avec ceux des graphiques précédents. La semi-consolidation garantit que la production du bien en commun Y soit maximale, *ceteris paribus*. D'une façon générale, la situation de semi-consolidation semble la meilleure pour allier les intérêts individuels des services (leurs « programmes » au sens de la LOLF) et leurs intérêts communs (la fourniture de biens administratifs correspondant aux « missions » de la LOLF), à quelques nuances près, et pour les valeurs paramétrées au départ ; certes, il n'est pas certain que ce soit vrai pour toutes les valeurs, mais la semi-consolidation semble réaliser un

compromis satisfaisant entre les avantages et inconvénients respectifs de toutes les autres configurations¹⁰⁰.

2.3. Conclusions et portée du modèle pour les réformes de l'administration publique :

L'intérêt de ce modèle de design institutionnel public était de considérer plusieurs modes d'interaction entre deux services de l'administration publique qui ont leurs propres objectifs, partiellement communs et partiellement différents.

Les services ont d'une part des outputs à produire qui leur sont propres, et d'autre part ils doivent produire un bien Y en commun ; de ce fait, ils bénéficient des efforts de l'autre service, mais ces efforts sont coûteux. On a assimilé d'une certaine manière les outputs propres aux « programmes » définis par la LOLF de 2001, et l'output commun comme les « missions » qu'elle identifie. Dans ce contexte d'interaction où coexistent des tendances à l'individualisme et d'autres favorables à la coordination, le modèle montre plusieurs modes d'interaction, en allant du pur individualisme (« séparation ») à la pure coordination (« consolidation ») en passant par des situations intermédiaires (l'une symétrique, la « semi-consolidation », et l'autre asymétrique, la situation d'autocoordination au sens de Simon). On montre que d'une façon générale, et pour les valeurs retenues pour la simulation numérique, qui semblent cependant « raisonnables », la situation de « semi-consolidation » génère une production élevée de l'output commun Y, en faisant en sorte que les services ne se consacrent pas uniquement à leurs outputs propres. Cette conclusion semble plaider en faveur de cette configuration, et il semble que la LOLF, via l'articulation en « missions » et « programmes » devrait permettre d'initier une plus forte collaboration sur les objectifs ministériels tout en conservant à chacun des programmes propres. Toutefois, dans les cas où la coopération ne revêt qu'une importance anecdotique, la semi-consolidation ne semble pas absolument nécessaire, dans la mesure où elle implique de réduire les productions d'outputs propres de façon significative. La portée empirique des deux modèles de cette seconde partie va être maintenant plus particulièrement étudiée.

¹⁰⁰ Il est par ailleurs possible d'assimiler la production de Y par deux services, sans présumer de leur structure d'interaction, à une situation de redondance administrative (*redundancy*). Les services produisent un même bien Y tout en étant chacun spécialisés en un bien X. La redondance n'est donc que partielle, la superposition ou plutôt l'identification de leurs compétences ne recouvre pas la totalité de leur champ d'activités. Ting [2003] dresse une étude approfondie des mécanismes régissant le caractère approprié ou non de la redondance administrative.

Le premier modèle indiquait les conditions optimales du contrôle, qui constitue aussi un instrument de gestion de la performance administrative aujourd'hui impulsée sous l'égide de la NGP. Il s'agissait pour la tutelle administrative de maximiser l'offre de l'output administratif en faisant en sorte de pénaliser les agents opportunistes et de préserver la recherche de l'intérêt général. Dans la troisième partie, on mettra en évidence les réformes visant à renforcer cette recherche de performance¹⁰¹, au premier rang desquelles on trouvera la rémunération liée à la performance (RLP). Celle-ci développe des incitations ainsi que des mécanismes de sanction (ces derniers ayant été abordés dans le premier modèle de la deuxième partie à propos du contrôle en vue de responsabiliser les agents de l'Etat).

Le second modèle donnait les conséquences de divers modes d'interaction entre deux services administratifs, pour la réalisation de deux tâches qui leur sont spécifiques et d'une tâche qui leur est commune. On a vu que bien souvent la structure qualifiée de « semi-consolidée » conduisait à une offre d'output en commun plus grande que dans les autres configurations, et en particulier plus grande que dans le cas où les deux services étaient fusionnés (c'est-à-dire « consolidés »). Mais dans la troisième partie, qui se veut plus empirique, on verra que les principes de déconcentration managériale de la GRH et de décentralisation amènent eux aussi à considérer les résultats de ce modèle sous un angle empirique. Ceci sera notamment illustré par l'exemple du RMI-RMA (dont on a déjà fourni une interprétation à partir du schéma de Downs dans la première partie), et par celui du financement du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). D'une manière plus générale, on pourra étendre les conclusions de ce modèle de design institutionnel optimal aux réformes réorganisant les services administratifs et leurs compétences, avec le cas de la consolidation des services de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture, ou encore à travers l'étude des Centres de responsabilité administrative (CRA) du gouvernement Rocard, destinés à améliorer la performance de l'administration.

¹⁰¹ Afonso *et al.* [2005] constitue d'ailleurs une approche empirique de la performance comparée des Etats de 23 pays, en suivant un domaine d'étude assez proche de celui développé tout au long de la troisième partie. Les auteurs cherchent à voir si les administrations publiques nationales sont efficaces ou non dans la fourniture de leur output, en tenant compte de l'ampleur des dépenses publiques. Ils montrent que bon nombre de pays européens se situent en dessous de la « frontière des possibilités de production », à la différence des Etats-Unis. Ceci signifie que les dépenses publiques sont trop élevées dans ces pays, conduisant à un ratio (output sur dépenses) trop faible. Ceci constitue alors une justification pour la réduction de la taille des Etats de ces pays. En outre, les auteurs montrent que cette performance est d'autant plus insuffisante que la part des dépenses publiques croît. Le lecteur verra toutefois qu'il semble que les réformes actuelles en faveur de la NGP sont surtout l'apanage des pays où l'Etat a une influence forte sur l'économie, de par sa taille. Cette conclusion viendra tempérer quelque peu les critiques en défaveur de la taille croissante de l'Etat, élaborées par Afonso *et al.* En outre, l'exemple des pays scandinaves sera ici aussi un moyen de montrer le dynamisme de ces pays à l'heure des réformes, ce qui affaiblit peut-être quelque peu les attaques contre la performance insuffisante supposée des pays où la part des dépenses publiques reste élevée.

PARTIE III

**REFORMES INSTITUTIONNELLES
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
VALIDATIONS EMPIRIQUES DE LA MODELISATION
ET ANALYSE COMPAREE DES METHODES
DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE**

Dans cette troisième partie, il faudra identifier trois chapitres.

Un premier chapitre sera réservé à l'étude empirique et comparée de la mise en œuvre des réformes de déconcentration de la Gestion des Ressources Humaines (GRH) publique, de celles portant sur un domaine connexe, à savoir la décentralisation administrative et politique, et de la réorganisation institutionnelle des compétences administratives en général. Ceci sera l'occasion d'observer les liens entre ces réformes ou du moins ces tendances à la décentralisation ou à la déconcentration de la GRH, et un certain nombre de variables se référant à l'administration publique. En particulier, il sera possible de voir dans quelle mesure des exemples de réforme ou de politique (comme celle du RMI-RMA ou du CNFPT) impliquant une forme de gestion décentralisée, se justifient ou s'expliquent à l'aune de la modélisation de la seconde partie sur l'interaction administrative. De cette manière il sera possible d'indiquer pour quelle raison on peut considérer la décentralisation ou la déconcentration comme une application de ce modèle. En ce sens, ce modèle de design institutionnel optimal à propos des interactions administratives sera mis en comparaison avec les choix de déconcentration ou de décentralisation, et avec les réorganisations institutionnelles, comme dans le cas de celle du ministère de la Culture en France il y a quelques années, ou dans celui des Centres de responsabilité administrative (CRA) à la fin des années 1980.

Un deuxième chapitre traitera de la problématique du recrutement, de celle de la Rémunération Liée à la Performance (RLP), et enfin des bonnes pratiques de gestion des compétences dans la fonction publique. Cette question des rémunérations à la performance est à voir en complémentarité avec le modèle portant sur le contrôle de l'efficacité situé dans la deuxième partie. La responsabilisation des personnels se caractérise à la fois par cet aspect « contrôle », mais aussi par une dimension liée aux incitations à la performance, et c'est une perspective duale dont il faut se souvenir.

Enfin, un troisième chapitre se consacrera à une réforme d'ampleur pour l'administration, à savoir sa déclinaison sur Internet et via les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), à travers ce que l'on qualifie « d'e-administration ». Il sera question de la politique de réformes suivies en France, avec le programme ADELE, puis il s'agira de replacer ces réformes dans un contexte historique de long terme. L'administration électronique vise à simplifier les démarches des usagers et à faire des économies budgétaires. Elle s'inscrit donc pleinement dans l'optique des réformes de la Nouvelle Gestion Publique, et elle parachève la tendance vers une organisation institutionnelle fondée sur des procédures dématérialisées.

1. Décentralisation, déconcentration de la GRH et réorganisation institutionnelle ; validations empiriques et commentaires :

Dans ce chapitre, il s'agira de reprendre un certain nombre de faits stylisés relatifs aux réformes visant à instaurer une plus grande décentralisation, au sens large, dans les fonctions publiques de l'OCDE¹⁰². Dans le cadre théorique de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), la décentralisation est un moyen de rapprocher la décision du citoyen, ce qui devrait être bon pour améliorer la qualité du service public. On distingue la décentralisation politique (degré de décentralisation sur la prise de décision politique) et la déconcentration managériale (plus ou moins grande déconcentration dans la GRH des administrations publiques). La méthode statistique utilisée dans la plupart des études à suivre est celle du test de Wilcoxon-Mann-Whitney (WMW) en raison notamment du faible nombre d'observations (ce qui limite en effet la portée d'une méthode paramétrique de type Moindres Carrés Ordinaires)¹⁰³. Les données de toutes les études empiriques se trouvent à la fin de ce travail (voir Annexe C).

La première section envisage les faits stylisés autour de la décentralisation ou déconcentration de la GRH d'un côté, et de la corruption de l'autre, au moyen d'une analyse comparée dans l'OCDE.

La seconde section s'intéressera au rapport entre décentralisation politique et recrutement dans la fonction publique, là encore par le biais d'une analyse comparée dans l'OCDE.

La troisième section montrera que la déconcentration de la GRH est d'autant plus poussée que la taille de la fonction publique augmente, les pays scandinaves constituant un exemple révélateur de ce fait stylisé.

Enfin, suite à ces quelques faits stylisés centrés sur les questions de déconcentration de la GRH ou de décentralisation, il conviendra de considérer quelques exemples français de

¹⁰² Sur le thème de la décentralisation et de ses effets, Tiebout [1956] reste un classique. Greffe [2005] fournit une présentation synthétique et ordonnée des enjeux actuels de la politique de décentralisation, alors même que la décentralisation a été relancée en France en 2003. De Groot [1988] établit une présentation des questions de décentralisation administrative dans un contexte d'agence. En outre, une multitude d'études de cas sont à dénombrer autour du thème de la décentralisation ou de la déconcentration de la GRH publique. L'acte II de la décentralisation, impulsé en 2003, soit une vingtaine d'années après le mouvement initial, pose souvent la question des financements : seront-ils suffisants pour que les autorités locales puissent faire bon usage de leurs compétences nouvelles ? Mallet [2005] semble critique à propos du volet « éducation » et « formation professionnelle » de la réforme de 2003. A l'étranger aussi, la question de la décentralisation est un débat foisonnant. Par exemple, pour une approche théorique et empirique des questions de décentralisation politique dans le cas des Etats-Unis, voir Volden [2002a,2002b]. Ou encore, on peut citer Arrowsmith et Sisson [2002], qui s'intéressent à la gestion décentralisée du système de santé britannique.

¹⁰³ Quand les données ne sont pas normalement distribuées et en trop faible nombre, la méthode WMW permet de conclure si les valeurs prises dans un échantillon sont significativement différentes des valeurs dans un autre échantillon, en supposant l'indépendance des deux échantillons. Il s'agit de comparer une statistique empirique U à une statistique théorique pour prendre la décision. On pourra se reporter à Pupion et Pupion [1998].

décentralisation ou réorganisation administrative, pour les comparer avec le modèle de la deuxième partie portant sur le choix du schéma institutionnel optimal dans l'administration publique, pour la fourniture de l'output ; ce sera l'occasion d'utiliser en particulier les exemples du RMI-RMA, du financement du CNFPT, des Centres de responsabilité administrative (CRA) et de la réorganisation administrative au sein du ministère de la Culture.

1.1. Décentralisation (ou déconcentration de la GRH) et corruption :

La tendance à un comportement éthique semble très liée au degré de transparence ou encore de corruption dans les pays de l'OCDE¹⁰⁴. Certes, la décentralisation est elle-même fortement liée au niveau de PIB. Néanmoins, force est de constater que l'on ne peut nier empiriquement ce lien statistique entre corruption et décentralisation (le faible nombre de données risque toutefois d'invalider toute tentative de détermination des effets respectifs du PIB et de la décentralisation pour expliquer le degré de corruption)¹⁰⁵.

En outre, il semble difficile de définir le sens de causalité de la relation entre décentralisation et corruption. On ne peut en effet exclure des effets dans les deux sens, et notamment le fait que davantage de transparence incite les autorités politiques à transférer des pouvoirs à l'échelon local. La causalité entre décentralisation et corruption semble ainsi de deux ordres. Plus de décentralisation conduit à de meilleurs contrôles par les citoyens, limitant ainsi le risque de corruption par le risque de sanction électorale. Et, en second lieu, des niveaux moindres de corruption facilitent la tendance à une décentralisation accrue, signe d'une maturité plus grande du système politique et administratif.

¹⁰⁴ Les développements à suivre ont été présentés lors de la communication « Ethics and Performance: Emphasizing their Complementarity Within Public Administration », pour la conférence sur le thème « Multilevel Governance and Administrative Reform in the XXI Century », organisée par le European Public Law Center (EPLC), à Athènes (Grèce), les 25-27 novembre 2005 (Percebois [2005b]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier M. V. Andronopoulos, Secrétaire général de l'administration publique et de l'e-administration au ministère grec de l'Intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation, ainsi que Sir A. Graham, directeur du Comité britannique sur les standards de la vie publique. Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

¹⁰⁵ Il faut ajouter que Méon et Sekkat [2005] ont confirmé que la corruption n'avait pas, globalement, d'effet net positif sur la croissance et l'investissement, contrairement à une idée parfois accréditée (selon cette idée, davantage de corruption permettait de contourner certaines lourdeurs bureaucratiques et de flexibiliser les démarches, facilitant en cela les choix économiques et augmentant les profits). Sur la base de ce résultat, il convient donc de réduire la corruption, et non de tirer profit des quelques avantages qu'elle peut receler pour qui a les moyens financiers d'y recourir.

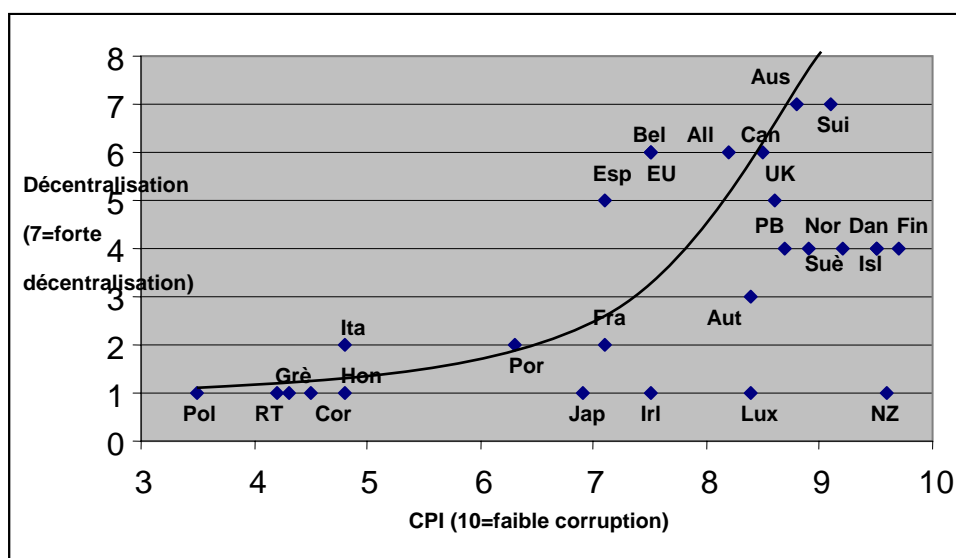


Figure 25 : Décentralisation et corruption¹⁰⁶

Le lien de corrélation apparaît assez clairement¹⁰⁷. Parmi les pays les moins transparents (qui sont souvent les plus centralisés), on retrouve un certain nombre de pays d'Europe continentale, les mêmes qui, on le verra, sont assez peu impliqués dans les réformes de Nouvelle Gestion Publique. Le seul cas particulier notable dans ce groupe de pays peu décentralisés est la Nouvelle-Zélande, ce qui n'est pas négligeable toutefois, dans la mesure où ce pays a été de longue date très impliqué dans les réformes visant à atteindre l'efficacité administrative. Pour les pays moyennement décentralisés, la corruption est en général assez faible, et on y trouve bon nombre de pays anglo-saxons et scandinaves, sujets bien souvent à des réformes importantes, comme on le reverra¹⁰⁸. Enfin, dans les pays les plus décentralisés, la corruption est très faible, même si elle n'atteint pas les niveaux des pays scandinaves, véritables exemples à suivre dans ce domaine.

On constate en effet que les pays « nordiques » ou « scandinaves » se situent dans le peloton de tête des pays les moins corrompus¹⁰⁹. Cela ne doit pas étonner quand on connaît les éloges

¹⁰⁶ La variable « décentralisation » apparaît dans la colonne 10 de la base de données, et la variable « corruption » (ou CPI) est dans la colonne 1 (voir annexe).

¹⁰⁷ Statistiquement, il faut opposer deux groupes. Celui à "faible décentralisation" (indice inférieur ou égal à 3), et celui à forte décentralisation (indice supérieur ou égal à 4). Le test WMW donne : $U=158.5$; la différence entre les deux groupes est significative au seuil de 1%. On en conclut que différents niveaux de décentralisation conduisent en général à des niveaux différents de corruption (une forte décentralisation est plus souvent associée à une faible corruption, et une faible décentralisation à une forte corruption).

¹⁰⁸ Pour apprécier la portée politique des choix de décentralisation en Grande Bretagne, le lecteur peut se référer à Prime Minister's Office of Public Service Reform [2002].

¹⁰⁹ Procéder à un test WMW centré sur les pays scandinaves permet d'ailleurs de constater leur avance en termes de lutte contre la corruption. Le test WMW distingue les pays scandinaves des autres, et doit montrer si ces derniers ont des niveaux différents de corruption de ceux des pays non scandinaves, en moyenne. On trouve

faits au système politique de la région, avec sa tradition de consensus et de transparence. En tout cas, pour les pays scandinaves les indicateurs de transparence ou de corruption sont très favorables et facilitent vraisemblablement un certain pragmatisme économique et la mise en œuvre des réformes face à certains blocages de leur économie, non résolus par l'Etat scandinave traditionnel (chômage et adaptation insuffisante de l'administration publique traditionnelle aux impératifs économiques de la mondialisation)¹¹⁰.

De façon plus générale, un certain nombre de conséquences peuvent être tirées de ce graphique : puisque décentralisation et transparence vont de pair, ces variables constituent un terrain fertile pour les réformes de NGP destinées à accroître la performance. C'est ce que l'on constate empiriquement.

Historiquement, il existe semble-t-il une tendance en faveur d'une décentralisation toujours accrue dans les pays développés, et la Suisse en est un exemple symbolique, en raison de sa longue tradition de consultations référendaires. En se défaisant de certaines attributions politiques en faveur des échelons locaux, les gouvernements consentent à payer un coût politique. Le principe de subsidiarité, établi comme règle générale d'action et assurant la répartition des tâches entre les échelons, constitue alors une base pour la décision politique.

Cette tendance se ressent aussi au niveau des appareils administratifs en charge de la mise en œuvre des politiques. Les réformes de NGP ont pour but de faciliter les démarches des citoyens, notamment via le développement de l'e-administration (qui sera vu *infra*). Derrière la logique de décentralisation, il y a l'idée de *value for money*, d'avoir des services de qualité en contrepartie de la fiscalité. Ceci doit accroître la légitimité des administrations publiques auprès des usagers. Davantage de décentralisation signifie donc davantage de contrôle civique¹¹¹.

Outre la décentralisation politique, on peut d'ailleurs étendre le résultat précédent au lien entre la corruption et le degré de déconcentration managériale au sein des fonctions publiques nationales. Plus les fonctions publiques nationales sont gérées de façon déconcentrée, et plus on constate que le degré de corruption a de fortes chances d'être faible¹¹².

U=105, ce qui correspond à une significativité élevée (seuil de 1 pour 1000). Les pays scandinaves disposent donc d'un niveau de transparence très significativement différent du reste de l'OCDE, et en moyenne supérieur.

¹¹⁰ Voir aussi *infra*.

¹¹¹ Anderson et Tverdova [2003] démontrent sur 16 pays démocratiques que lorsque la corruption augmente, la qualité de l'output administratif diminue, du moins celle évaluée par les citoyens.

¹¹² Statistiquement, on distingue deux groupes. Celui à forte déconcentration managériale (indice inférieur ou égal à 2). Et celui à faible déconcentration managériale (indice supérieur à 2). Le test WMW donne : U=19.5. La différence entre les deux groupes est significative au seuil de 1% (forte significativité). Différents niveaux de

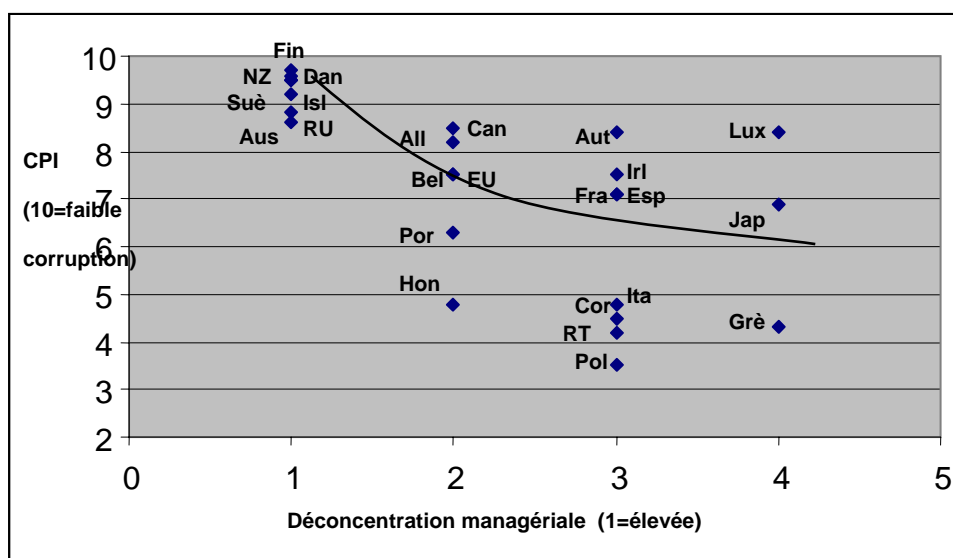


Figure 26 : Déconcentration managériale et corruption¹¹³

1.2. Décentralisation et recrutement :

Il apparaît que le maintien des concours comme mode largement prioritaire de recrutement (et donc à rebours des réformes « managériales » de la NGP) est souvent implanté dans des pays où la décentralisation politique reste assez faible, en termes relatifs. Evidemment, on pouvait un peu s'attendre à ce phénomène, dans la mesure où le concours constitue lui-même un instrument fort de centralisation administrative et politique, visant à unifier et à rendre équitable le recrutement aux postes publics sur un territoire donné ; le concours cherche à « homogénéiser » l'espace national, et il entre donc souvent en conflit avec des tendances décentralisatrices. Ici, la France se situe « en retrait » des réformes par rapport à la majorité des pays de l'OCDE, en dépit de la réforme de 2003 par le gouvernement Raffarin (dont toutefois les conséquences ne sont pas pleinement prises en compte par les données, relatives à 2004)¹¹⁴.

déconcentration managériale conduisent donc en moyenne à différents niveaux de corruption. On peut ajouter que les pays où la déconcentration managériale est la plus forte ont une probabilité moins forte d'être corrompus.

¹¹³ La variable « Déconcentration managériale » apparaît dans la colonne 5 de la base de données, et la variable « Corruption » (ou CPI) est dans la colonne 1 (voir annexe).

¹¹⁴ Le test WMW distingue les pays où le concours reste prééminent (recrutement fermé) et les autres, plus proches de l'esprit de la NGP. Au final, $U=88$; un recrutement fermé (concours) et un recrutement ouvert (à l'exemple de la gestion d'entreprise) ne conduisent pas au même niveau de décentralisation politique, en moyenne, et l'on en déduit que le niveau de décentralisation est significativement plus faible dans les pays à recrutement fermé (au seuil de 1%). Voir aussi *infra* pour une étude plus longue des conséquences du type de recrutement sur le management public.

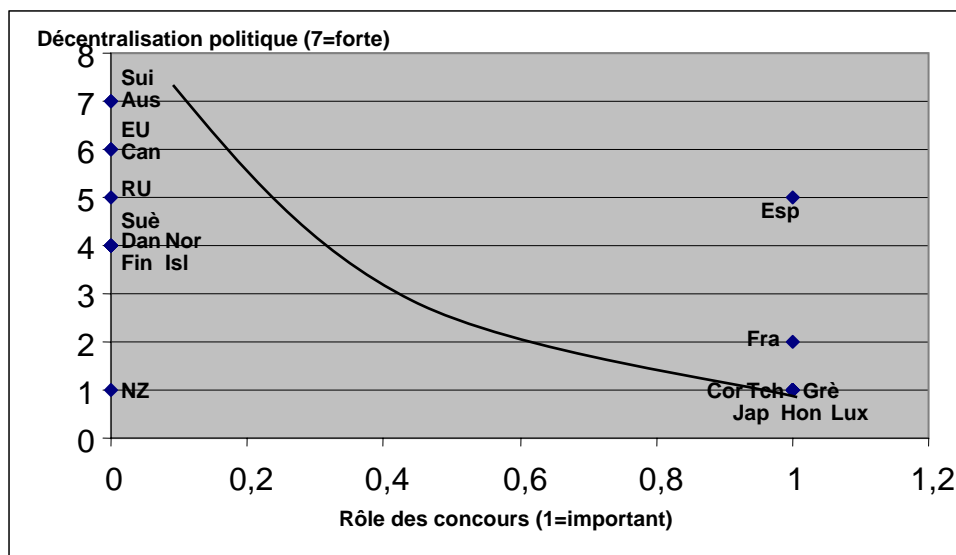


Figure 27 : Décentralisation politique et type de recrutement¹¹⁵

1.3. Déconcentration managériale et emploi public ; l'avance des pays scandinaves :

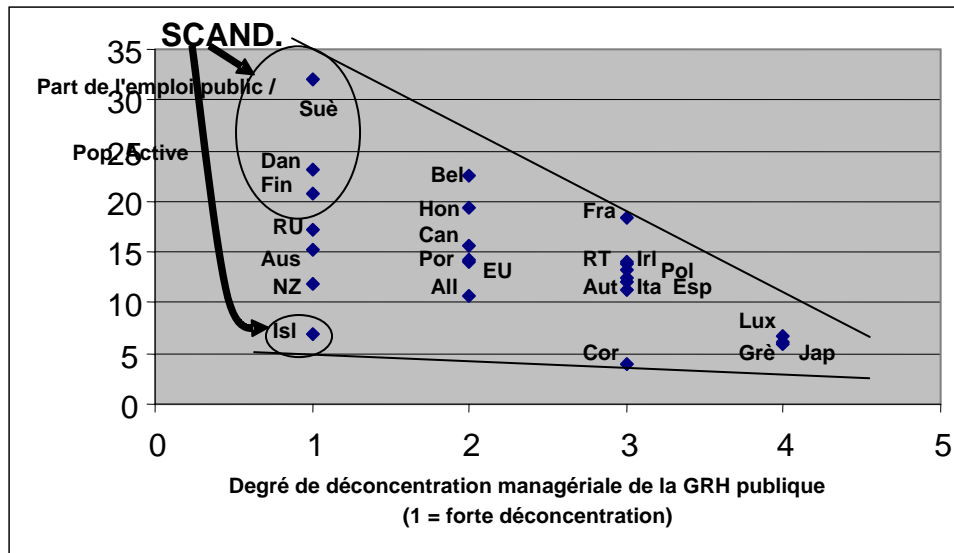


Figure 28 : Déconcentration managériale et emploi public¹¹⁶

¹¹⁵ La variable « Décentralisation politique » apparaît dans la colonne 10 de la base de données, et la variable « Type de recrutement » (ou « Rôle des concours ») est à la colonne 7 de cette base (voir annexe).

¹¹⁶ La variable « Déconcentration managériale » apparaît dans la colonne 5 de la base de données, et la variable « Emploi public » est à la colonne 3 (voir annexe).

Ce fait stylisé a son importance pour la gestion de la performance : les réformes de NGP escomptent accroître la motivation et la performance des fonctionnaires par une décentralisation et un assouplissement des règles de gestion du personnel dans la fonction publique. Cette déconcentration de la GRH se veut le moyen de déterminer des rémunérations en fonction de la performance, ce qu'il est plus facile de faire si l'autorité en charge de l'attribution des bonus et pénalités est plus proche des personnels, d'où l'intérêt de déléguer cette GRH. Mais ceci se fait bien entendu au prix de l'hétérogénéisation des conditions de travail au sein de la fonction publique.

Le graphique met en évidence le fait que les pays où l'emploi public est le plus important sont aussi ceux où la déconcentration de la GRH a été le plus instaurée, ce qui correspond à une mise en œuvre des principes de NGP¹¹⁷. Par exemple, les pays scandinaves se placent, hormis l'Islande, dans une position claire : l'emploi public est très important et en même temps la GRH publique est très déconcentrée. Ceci exprime la forte concordance entre les pratiques scandinaves et les normes de la NGP, notamment pour intégrer plus facilement la performance¹¹⁸. Enfin, les pays où la fonction publique garde une taille réduite éprouvent souvent moins la nécessité de décentraliser les normes de gestion selon la NGP.

De l'ensemble de ces éléments, on peut voir que les pays scandinaves, tout comme ceux où la fonction publique occupe une grande place dans l'emploi, éprouvent souvent le besoin de réformer leurs méthodes de management, en suivant les principes de NGP. Pour éviter que cette administration de grande taille ne se transforme en « bureaucratie » au sens péjoratif du terme, les réformateurs justifient leurs choix en soulignant que la recherche de performance devrait limiter les risques inhérents à une fonction publique très étendue.

1.4. La question de la décentralisation et de la réorganisation administrative ; les résultats empiriques à la lumière du modèle sur l'interaction administrative :

On présentera d'abord les questions de décentralisation ou de déconcentration en mettant en parallèle le modèle de la deuxième partie sur le design institutionnel et les exemples du RMI-RMA et du CNFPT. Puis on abordera le thème plus général de la réorganisation

¹¹⁷ Le test WMW distingue les pays à forte déconcentration (indices 1 et 2) des pays à faible déconcentration (indices 3 et 4) de la GRH publique. On trouve $U=117,5$, ce qui correspond à une significativité forte (seuil de 1 pour 100). On remarque que les pays scandinaves font tous partie du groupe où la déconcentration de la GRH est forte. Seule l'Islande se distingue, par un taux d'emploi public limité.

¹¹⁸ Par ailleurs, on notera que les données pour le degré de déconcentration de la GRH en Norvège n'étaient pas disponibles.

administrative à partir de la réforme des Centres de responsabilité administrative (CRA), élaborée par le gouvernement Rocard à la fin des années 1980, puis à propos de la consolidation des services de l'architecture et du patrimoine du ministère de la Culture, et toujours à l'aune du modèle de la deuxième partie. Ce faisant, la portée empirique de ce modèle sera soulignée. Un bilan d'étape s'ensuivra, pour essayer de conclure sur la portée empirique du modèle de la deuxième partie, suite à cette confrontation avec les réformes « réelles ».

a. La théorie à l'épreuve des faits ; les cas du RMI-RMA et du CNFPT, à propos de la décentralisation :

On vient de constater que la décentralisation politique et la déconcentration de la GRH accompagnent en règle générale les réformes actuelles du management public. Cela signifie que le pouvoir administratif central tend de plus en plus à déléguer des activités à des échelons inférieurs dans une perspective hiérarchique (dans ce cas on parlera de « déconcentration »), ou bien dans une perspective spatiale (dans ce dernier cas, on parlera de « décentralisation »).

C'est à propos de ces questions de déconcentration et de décentralisation que peuvent apparaître certaines validations empiriques du modèle sur l'interdépendance de deux services administratifs, présenté dans la deuxième partie. On peut considérer que les deux institutions administratives interdépendantes peuvent être en relation selon deux perspectives générales.

En pratique, le premier mode général d'interaction entre les services est celui qui a été directement traité dans le modèle précédent, à savoir le cas où il n'y a pas de rapport hiérarchique vertical entre les services ; c'est le cas où l'on regarde ce qui se passe au niveau horizontal, avec deux services produisant chacun un bien et coopérant pour un troisième bien. Ce cas correspond véritablement à la LOLF de 2001, déjà présentée précédemment : on peut en effet assimiler les « programmes » de la LOLF aux activités « en propre » de chaque service, et les « missions » de la LOLF aux activités en commun (ceci a déjà été noté). On a aussi indiqué que ce cas de figure correspond à la fusion des services de l'architecture et du patrimoine au sein du ministère de la Culture (voir aussi *supra*).

Ensuite, le second mode général d'interaction possible est celui qui représente une relation verticale, entre un service ou une autorité au dessus d'un autre service ou autorité ; on peut aussi concevoir une relation d'interdépendance entre une autorité centrale et une autorité

locale. Ce second type d'interaction, vertical cette fois, est directement relié à l'étude présente des phénomènes de décentralisation. C'est-à-dire qu'il est possible de transposer le modèle de la deuxième partie à une situation où l'interdépendance pose la question de l'intérêt ou non de décentraliser une activité, ou au contraire de la maintenir à un niveau central. En effet, décentraliser revient pour l'autorité centrale à accorder la gestion d'une activité à une autorité inférieure et distincte dans l'espace, plutôt qu'à la gérer elle-même. En conséquence, les objectifs de l'autorité centrale et ceux de l'autorité locale doivent s'accorder, alors même qu'ils ne sont que partiellement congruents en général.

Précédemment, la question de la décentralisation du RMI et du RMA a été abordée, à partir d'une conceptualisation fondée sur le schéma de Downs d'interaction entre services administratifs. Le fait de confier au département la gestion du dispositif a ainsi été interprété comme la reconnaissance d'une expertise plus grande du département que celle de l'Etat, dans ce domaine. Si l'on délègue cette activité à l'autorité locale, en respectant le principe de subsidiarité qui fonde la répartition des tâches entre les échelons local et central, l'autorité centrale pourra se recentrer sur ses activités spécifiques. Donc, le choix de transférer ou non du niveau central au niveau local la mise en œuvre de cette politique peut se concevoir comme un choix entre une gestion qui privilégie l'autorité de l'Etat dans la définition de la politique (le département ne faisant qu'appliquer la politique), ou une gestion qui privilégie l'autorité du département (l'Etat ne faisant que contrôler *ex post*). Lors des explications sur le schéma de Downs, on avait conclu que l'on était passé d'une gestion asymétrique du RMI au profit de l'Etat à une gestion asymétrique du RMI-RMA au profit du département. Autrement dit, on était passé d'un système d'autocoordination (au sens de Simon) au profit de l'Etat à une autocoordination au profit du département. Or, et cela avait déjà été annoncé, le pendant de cette situation d'interaction stratégique asymétrique en théorie des jeux est précisément la situation de Stackelberg. On peut dès maintenant cerner intuitivement ce que pourra indiquer le modèle de la deuxième partie sur ce transfert de compétences lié à la décentralisation.

Dans le cas où la définition de la politique de l'insertion est attribuée à l'échelon central, cela signifie que l'Etat se charge de la définition générale de la politique et que le département se charge de mettre en œuvre la politique. C'était le cas avant l'introduction du RMA et avant la décentralisation de la politique d'insertion en faveur du département. En l'espèce, l'activité de pilotage du RMI était gérée par l'Etat central, alors que la mise en œuvre était déléguée au département. Afin de respecter le cadre du modèle de la deuxième partie, l'output

administratif de l'Etat central pouvait donc être identifié comme « le pilotage de la politique d'insertion », et l'output administratif du département était « la mise en œuvre de la politique d'insertion » ; l'output commun était « d'assurer une gestion efficace et équitable de la politique d'insertion ». Dans la mesure où le pouvoir de décision appartenait surtout à l'Etat, on était véritablement dans une situation d'interaction « à la Stackelberg » au profit de l'Etat, pour reprendre le contexte du modèle d'interdépendance.

Dans le cas où la définition de la politique de l'insertion est confiée au département, ce qui est en pratique le cas concernant le RMI-RMA depuis 2004, le réformateur a estimé que les objectifs du département, qui pilote le dispositif, s'accommoderont bien de ceux de l'Etat (qui doit veiller à ce que la politique de l'emploi soit équitable d'un département à l'autre). Puisque le principal pouvoir, celui de définition de la politique d'insertion, est attribué au département, on peut considérer que cette situation correspond à une interaction « à la Stackelberg » présentée dans le modèle d'interdépendance de la deuxième partie. Plus précisément, ce que l'on appellera l'output spécifique du département sera « la politique d'attribution du RMI-RMA », l'output spécifique de l'Etat sera de « contrôler *ex post* et de veiller à l'équité du dispositif d'un département à l'autre », et l'output administratif commun sera « d'assurer une gestion efficace et équitable de la politique d'insertion ».

Or quelles conclusions ont-elles pu être tirées des valeurs paramétrées dans le modèle d'interaction stratégique, à propos de la configuration de Stackelberg ? On avait vu que dans ce cas de figure, le leader de Stackelberg (à savoir le département depuis 2004) a tendance à sous-produire le bien en commun et à se consacrer un peu trop à son bien propre, par rapport à la situation « idéale » de coopération, qui serait la situation de consolidation totale de First Best (impossible du fait de l'impossibilité de fusionner les services départementaux et centraux, par définition), ou en Second Best celle de semi-consolidation (mise en commun des objectifs et autonomie institutionnelle, sur l'exemple des « cartels »). Au contraire, le suiveur de Stackelberg (à savoir l'Etat depuis 2004, qui ne pilote plus la politique mais ne fait que la contrôler *ex post*) a tendance à surproduire le bien en commun et à négliger son output propre par rapport à l'idéal de Second Best (la semi-consolidation). Au final, on avait vu que l'output commun est globalement moins produit que s'il y avait eu pleine coordination symétrique des deux institutions.

De ceci, on peut inférer que la décentralisation du RMI-RMA pourra sans doute produire une politique volontariste du département, qui risque d'être peu équitable par rapport au traitement des citoyens d'un département à l'autre en fonction des disponibilités budgétaires variables de

chacun. Au final, on s'oriente vers une politique assez efficace (au sens où les départements vont chercher à profiter de leur nouvelle compétence en augmentant leur output administratif et en consacrant des budgets importants à cette mesure), mais assez peu équitable. C'est du moins une des interprétations possibles de la décentralisation du RMI-RMA à l'aune du modèle d'interdépendance stratégique de la deuxième partie.

On peut aussi prendre un autre exemple où plusieurs administrations ont des objectifs en commun et des intérêts propres, toujours dans un cas de décentralisation. Les politiques de formation sont assez bien adaptées à ce cadre d'analyse. Ainsi, l'output administratif constitué de la « formation dispensée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) » peut illustrer cette problématique :

« Le Centre national de la fonction publique territoriale est un établissement public unique, paritaire et déconcentré, au service des collectivités territoriales et de leurs agents. Il est chargé de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des collectivités locales (1,6 millions d'agents), de l'organisation de certains concours et examens de la fonction publique territoriale, de la régulation de l'emploi et des carrières des cadres des collectivités locales. Pour mettre en oeuvre ces missions, les recettes de l'établissement sont principalement constituées par une cotisation obligatoire s'élevant à 1% de la masse salariale des collectivités locales. » (source : <http://www.cnfpt.fr/fr/mieuxnousconnaitre/>)

A la lecture de la dernière phrase, on conçoit aisément en quoi cet output de formation se rattache à l'objet de l'étude présente. Les collectivités doivent impérativement financer par une cotisation obligatoire le fonctionnement du CNFPT, ce qui grève, même à la marge, les budgets qu'elles utiliseraient pour la réalisation de leurs offres spécifiques d'output administratif.

La situation d'interaction stratégique à laquelle correspond le financement conjoint du CNFPT doit être déterminée. On peut évidemment exclure une situation théorique de Nash, puisqu'il y a une forme de coordination des collectivités locales. Il n'y a pas de consolidation totale bien sûr, puisqu'il subsiste une autonomie institutionnelle des différentes collectivités. Il n'y a pas non plus de situation à la Stackelberg puisque les collectivités sont toutes soumises à la même règle de financement. On se trouve donc dans une situation de semi-consolidation au sens du modèle de la deuxième partie.

Or, la semi-consolidation se caractérise par un niveau élevé d'output en commun, en règle générale, ce qui en contrepartie limite quelque peu la production des outputs spécifiques. C'est effectivement ce qu'implique le respect de la cotisation obligatoire pour le financement

du CNFPT. Ce cas illustre donc une situation assez différente de celle du RMI-RMA précédemment étudiée.

b. La théorie à l'épreuve des faits ; la réforme des Centres de responsabilité administrative (CRA) du gouvernement Rocard en 1988-1989 :

Dans les lignes suivantes, il sera question d'une réforme ambitieuse de modernisation de la gestion publique en France, à la fin des années 1980. Ces développements sont largement le fruit de l'entretien que l'auteur a pu mener avec M. Alain Abecassis, Chef de service des établissements au ministère de l'Education Nationale et Adjoint au Directeur de l'enseignement scolaire, le 3 avril 2002, au ministère de l'Education Nationale ; à ce titre, il convient de remercier M. Abecassis. Enfin, il s'agit ici d'une version remaniée de Percebois [2002].

La réforme des Centres de responsabilité (CRA) a été l'un des premiers programmes de réforme à rechercher une logique de maximisation de la performance budgétaire dans l'administration en France. Le gouvernement de Michel Rocard a été l'un des initiateurs du mouvement visant à limiter les gaspillages budgétaires dans la gestion publique en France, via les CRA, et ce que l'on a appelé la « circulaire Rocard » de 1988-1989.

Le but de ces Centres, de deux sortes, à savoir Centres de coûts et Centres de profits, était d'améliorer l'utilisation des ressources financières de l'administration publique, en faisant appel aux normes de management issues de l'entreprise, notamment la comptabilité analytique (on retrouve évidemment avec cette réforme l'un des points de départ en France de la Nouvelle Gestion Publique). Suite à la réforme, les services administratifs disposaient d'une plus grande autonomie pour gérer leur allocation budgétaire.

Les CRA permettaient un contrôle de gestion approfondi ; selon M. Abecassis, la réforme a fait passer l'administration publique française « d'une logique administrative à une logique de gestionnaire ». On ne peut apparemment démentir l'efficacité des CRA, qui assuraient une tâche difficile de lutte contre certaines tendances bureaucratiques, tout en jouissant d'une certaine autonomie de gestion. En particulier, le système des CRA a notamment été expérimenté dans deux académies scolaires, dans le cadre du ministère de l'Education Nationale, et les résultats semblaient prometteurs.

Néanmoins, et en dépit de ces résultats positifs, la réforme n'a pas duré plus de deux ans, notamment en raison des restrictions budgétaires en France, en vue de garantir la convergence

économique avec les autres pays européens à la veille du traité de Maastricht. Si la réforme elle-même a été abandonnée, sa philosophie d'ensemble reste présente dans la gestion publique actuelle. M. Abecassis explique donc cet abandon de la réforme par des contraintes budgétaires, mais aussi par une insuffisante volonté politique ainsi qu'une certaine inertie administrative qui a pu être source de blocages au moment du développement de la réforme.

En un sens, on peut considérer que les CRA correspondent à une application du modèle de la deuxième partie portant sur l'interaction administrative. Bénéficiant d'une autonomie de gestion et de décision, et censés se coordonner pour améliorer le fonctionnement administratif et la performance budgétaire, les Centres de coûts et les Centres de profits étaient étroitement liés sur le plan institutionnel, tout en étant disjoints. En conséquence, et dans la mesure où ces Centres poursuivaient, à travers leurs objectifs propres (respectivement le contrôle des coûts et celui des résultats économiques) un objectif commun, à savoir la performance budgétaire, on peut avancer que les Centres de coûts et de profits opéraient à la manière de la structure de « semi-consolidation ». En se référant d'une part à des objectifs propres et à des objectifs communs, tout en étant sur le même plan hiérarchique et en étant coordonnés, il apparaît que c'est bien la « semi-consolidation » qui correspondait le mieux à la structure des CRA.

Ainsi, on pouvait s'attendre à une certaine complémentarité institutionnelle, nécessaire à l'accomplissement de l'objectif commun, qui passait à la fois par le contrôle des coûts et par celui des résultats de l'administration. Mais les CRA ne constituent plus qu'une illustration historique du modèle d'interaction administrative, désormais.

c. La théorie à l'épreuve des faits ; le cas de la consolidation des services de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture, à propos de la réorganisation administrative :

On prend ici le cas de la réorganisation administrative menée au début des années 2000 au sein du ministère de la Culture. L'auteur doit ici exprimer sa gratitude à M. André Canas, Inspecteur Général à la Caisse Nationale des Monuments Historiques, pour lui avoir accordé un entretien sur ce thème le 4 mai 2004, à l'Hôtel de Sully (Paris IVème), au siège de la Caisse Nationale des Monuments Historiques. L'essentiel des lignes suivantes est issu de ses explications et des réflexions qui ont été tenues lors de cet entretien.

Les services de l'architecture et du patrimoine, auparavant séparés sur le plan institutionnel, ont été fusionnés par cette réforme (ou « consolidés », pour reprendre la terminologie du second modèle de la deuxième partie, sur le design institutionnel optimal dans l'administration publique). La Caisse Nationale des Monuments Historiques est intéressée par la réforme car elle a pour mission la gestion et la mise en valeur des monuments appartenant à l'Etat. Elle s'occupe par conséquent en priorité du volet « patrimoine » de la gestion publique, beaucoup plus que du volet « architecture », même si on verra que ces deux volets sont en réalité complémentaires, l'un influençant la réalisation de l'autre.

En vertu de la loi de 1913, les services du patrimoine ont une première mission de protection et de transmission des monuments aux générations futures. Leur deuxième mission est d'assurer la restauration des monuments. Une troisième mission consiste en la mise en valeur des monuments. A contrario l'objectif des services de l'architecture est de réaliser des politiques publiques améliorant la qualité architecturale dans un pays, d'assurer la formation professionnelle des architectes et d'établir une réglementation générale en matière d'architecture.

La fusion a été mise en place autour de l'an 2000. Mais ce n'est qu'un retour des choses, puisque les deux services étaient déjà regroupés il y a une trentaine d'années, l'architecture faisant donc partie des attributions du ministère de la Culture. C'est la réforme dite « d'Ornano », du nom de son initiateur, qui a rattaché les services d'architecture au ministère de l'Equipeement. Dans les années 1990, un premier rapprochement a été fait, puisque l'architecture a été rattachée au ministère de la Culture, comme Direction autonome distincte des services du patrimoine. La fusion n'a donc été qu'un prolongement de cette décision. Elle a surtout été la volonté d'un homme, M. François Barret, Premier Directeur de l'architecture et du patrimoine. Grâce à un rapport « Mémoire et création », il a su imposer une vision intellectuelle ambitieuse pour l'architecture, aboutissant à fusionner avec le patrimoine. Les justifications de ces choix successifs sur la gestion des activités d'architecture dépendent en réalité de la volonté de rendre autonomes ou non les services d'architecture. Ou bien on leur accorde une autonomie importante, en confiant l'architecture au ministère de la Culture (pour insister sur la dimension artistique de l'architecture) ; ou bien on lui refuse l'autonomie, en la confiant au ministère de l'Equipeement (pour considérer l'architecture comme un art appliqué en quelque sorte). On peut comparer ce dilemme au choix difficile entre la prééminence donnée à la fonctionnalité (aspect technique : en faveur de l'Equipeement) ou au design (aspect

artistique : en faveur de la Culture). Par conséquent, la situation actuelle reflète la valorisation *per se* de l'architecture, plus autonome et vue de façon primordiale sur son versant artistique.

Il faut distinguer les avantages et les inconvénients de la fusion, qui portent sur des plans différents. On peut recenser la formation parmi les aspects positifs de la fusion. Les écoles d'architecture ont pu améliorer la qualité de leur enseignement. De même, la défense des intérêts spécifiques de l'architecture a pu être mieux prise en compte du fait du transfert au ministère de la Culture, du moins à cause de l'insistance sur la qualité architecturale, au détriment d'une vision plus « comptable » ou économique qui aurait prévalu en cas de maintien à l'Équipement. L'inconvénient principal de la fusion est peut-être d'avoir réduit quelque peu les moyens budgétaires, mais surtout d'avoir nui aux avantages assignés à la fonction d'architecte au sein du ministère. C'est ainsi que la possibilité d'avoir par exemple un véhicule de fonction est sans doute plus faible qu'à l'Équipement ; autre illustration, les budgets de timbres plus faibles désormais qu'à l'Équipement. L'arbitrage se fait donc entre une indépendance de l'activité d'architecture, profitable à la qualité des projets publics, et les marges budgétaires moins étroites qu'aurait fourni le maintien à l'Équipement. C'est un arbitrage qui reflète en réalité assez bien les contraintes générales portant sur le secteur public aujourd'hui, à cause de l'exigence du mieux-disant en situation de contraction des marges budgétaires. Ce qui est cohérent sur le plan de la politique culturelle peut très bien ne pas avoir de justification particulière sur le plan administratif.

On peut alors se poser la question des justifications économiques ou financières de la consolidation, sur la base des économies d'échelle ou d'envergure, déjà soulignées par le modèle théorique de design institutionnel public de la deuxième partie ; des complémentarités économiques justifient-elles ce choix ? En fait, il apparaît que les personnels des services de l'architecture et du patrimoine disposent des mêmes compétences, ce qui leur assure une vraie complémentarité d'action et une capacité commune d'analyse des projets. Il est cependant possible de distinguer les personnels de l'architecture, ayant une optique plus portée sur la création artistique, des personnels du patrimoine, centrés davantage sur la dimension historique des monuments. Il semble donc que les services de l'architecture sont, par leur fonction, davantage « tournés vers l'avenir », alors que ceux du patrimoine s'occupent davantage de « l'héritage du passé ». Cependant, s'il semble que les compétences et l'expertise sont de même niveau dans les deux activités, seules les missions diffèrent. De façon synthétique, leur complémentarité, assez rare sauf pour des projets ponctuels touchant

aux monuments nationaux, subsiste de façon structurelle. En ce domaine, l'adage suivant prévaut selon M. Canas : « l'architecture d'aujourd'hui, c'est le patrimoine de demain ». Si on ne peut donc conclure que les partenariats sont si fréquents, il faut convenir qu'il existe une cohérence temporelle dans l'action des deux services.

Pour autant, chacun des deux services garde une certaine spécificité (ou « programme spécifique » ou « output propre », pour reprendre la terminologie du modèle de la deuxième partie). Plutôt que des partenariats, il faudrait considérer les zones d'activités propres à chacun des deux services. C'est ainsi que l'architecture est davantage une administration de mission et de réglementation, alors que le patrimoine est surtout une administration d'exécution. En résumé les services de l'architecture interviennent en quelque sorte « en amont », et ceux du patrimoine « en aval », ce qui constitue une autre illustration de l'adage « l'architecture d'aujourd'hui, c'est le patrimoine de demain ». Néanmoins, il ne faut pas voir une liaison hiérarchique entre les deux services, puisque leur complémentarité est surtout concevable en dynamique.

Les réactions à la consolidation des services de l'architecture et du patrimoine ont été diverses. Il semble falloir distinguer les personnels du patrimoine, relativement indifférents à la réforme, de ceux de l'architecture, plutôt favorables, du moins au départ. L'appréciation de ces derniers a pu se dégrader du fait d'une diminution générale des primes attachées à leur fonction, par rapport à la situation de rattachement au ministère de l'Équipement. Cela s'explique d'ailleurs par la très grande hétérogénéité des systèmes de rémunération d'une administration à l'autre, un état de fait sur lequel les tentatives de réforme de la gestion publique veulent revenir au moyen d'une harmonisation (mais en même temps, cela semble le prix à payer pour la déconcentration managériale accrue, voulue par la NGP, et dont les conséquences empiriques viennent d'être soulignées). En fait, pour résumer, on retrouve le dilemme entre la reconnaissance artistique donnée par le rattachement à la Culture, et la baisse relative des moyens à disposition des personnels. Ceci a pu affecter le jugement des personnels sur la réforme institutionnelle. Il est d'ailleurs notable que la culture administrative a persisté après la réforme chez les personnels de l'architecture, ce qui est parfois connu dans la littérature théorique sous le terme « d'inertie administrative ». En outre, la culture administrative est très proche dans l'architecture et dans le patrimoine, à cause d'une identité de compétences et d'expertise, ce qui est une caractéristique d'importance pour toute réforme institutionnelle.

On peut alors s'interroger sur le caractère politique ou purement gestionnaire de la consolidation. Elle apparaît clairement comme un choix à la fois artistique et politique, résumant une perspective intellectuelle de la tutelle, au-delà de simples raisons financières ou administratives. En résumé, il s'agit surtout d'affirmer la complémentarité et surtout la continuité des opérations entreprises par les services de l'architecture et du patrimoine afin de promouvoir le développement urbain.

L'impulsion donnée à la consolidation a-t-elle été partagée à l'identique, dans ces conditions ? En fait, la réponse à cette interrogation semble clairement négative : tout a dépendu de l'impulsion propre aux personnels de l'architecture. Cet argument est cohérent avec l'indifférence relative des personnels du patrimoine.

La portée de la consolidation à moyen terme est donc un sujet à soulever. Il apparaît que l'effet de la fusion sur les rapports avec le secteur privé n'est pas significatif. Pour M. Canas, le rattachement administratif, suivi de la fusion, est allé dans le sens de l'intérêt général et de celui de l'architecture. Cela s'explique par le fait que la qualité architecturale a été accrue du fait de la plus forte propension du ministère de la Culture à « défendre » les intérêts artistiques, que celle du ministère de l'Équipement. Ce dernier a des intérêts plus économiques et techniques davantage que des logiques artistiques, en général. La réforme donne l'impression d'être pérenne, et sa remise en cause n'est donc pas à l'ordre du jour – ce qui paraît très envisageable quand on repense à la durée de l'arrangement institutionnel précédent, qui avait rattaché l'architecture à l'Équipement pendant une vingtaine d'années.

Pour résumer le propos sur la consolidation des services de l'architecture et du patrimoine, et à l'aune du modèle théorique développé dans la deuxième partie, on peut vraisemblablement affirmer que la transition d'un système apparenté à la configuration de « séparation » (ou « spécialisation »), à un système de « consolidation » ne se justifie pas uniquement sur des bases économiques. C'est-à-dire que des considérations budgétaires ou de coûts ne semblent pas être directement à l'origine de la réforme. Ce choix paraît imputable à des raisons politiques ou plus directement liées à des notions de « culture administrative » difficilement traduisibles en termes économiques. Ceci étant, le modèle de design institutionnel administratif de la deuxième partie conserve une certaine portée empirique même dans cet exemple, car il permet de souligner l'importance accrue que le décideur public a accordée à la « mission » commune des services de l'architecture et du patrimoine, à savoir le

développement et la pérennisation d'un patrimoine culturel contenu dans l'adage « l'architecture d'aujourd'hui, c'est le patrimoine de demain ».

d. La théorie à l'épreuve des faits ; le modèle de design institutionnel est-il adéquat ?

Si le modèle de réorganisation administrative de la deuxième partie ne peut expliquer l'intégralité de toutes les réformes, ou du moins en donner une explication théorique, ce n'est pas nécessairement une tare inacceptable. Ceci souligne simplement que les explications d'un modèle ne sont pas partout applicables, et cela confirme probablement à l'économiste la nécessité qu'il a de faire preuve d'une forme d'humilité face aux questions des réformes administratives.

D'une façon générale, la question de décentraliser ou de réorganiser les activités, à la lumière du modèle de la deuxième partie et des exemples abordés, dépend notamment de l'existence ou non d'effets externes significatifs liés à la réorganisation institutionnelle. En particulier, il faut considérer le risque d'effets externes négatifs, qui pourraient contre-indiquer cette dévolution du pouvoir de décision.

Pour illustrer cet argument, on comprendra pourquoi il paraît possible sans trop de difficultés de décentraliser, voire de privatiser des services administratifs comme le ramassage des ordures ménagères, en raison de la portée limitée des externalités négatives pouvant provenir de la décentralisation. Au contraire, il semble plus évident de confier à la commune le choix du type d'organisation pour la gestion de cette activité.

En revanche, il semble délicat de décentraliser des pans entiers de la politique de santé à l'échelle de la commune, en raison de la portée nationale voire mondiale de certains enjeux de santé publique. Décentraliser à l'excès serait ainsi porteur d'externalités négatives préjudiciables.

On peut aussi prendre le cas du système éducatif au Mexique, caractérisé par une forte décentralisation, puisque l'Etat fédéral a transféré une large autonomie décisionnelle aux différents Etats. Ce choix a été fait en estimant que les coûts de la décentralisation en termes d'externalités ne devaient pas être trop grands par rapport aux gains de ce transfert.

En conséquence, la politique de décentralisation constitue, cela a été montré, une tendance de fond de la réforme du management public dans l'OCDE. Les transformations générées par ce processus modifient la répartition des pouvoirs entre les échelons central et local. L'intérêt des explications précédentes était de montrer dans quelle mesure les changements liés à la décentralisation peuvent s'inscrire dans le modèle construit dans la deuxième partie de ce

travail. Notamment, il est possible de théoriser et d'anticiper certains effets prévisibles des réorganisations institutionnelles dans la gestion publique. Il faut souhaiter que ceci ait pu être mis en évidence dans les cas du RMI-RMA et dans celui du CNFPT, ce qui semble avoir été le cas au vu des explications précédentes.

De même, la réorganisation administrative repose aussi sur des justifications de plus en plus économiques, partiellement convergentes avec des raisons proches de la notion de « culture administrative », et l'on en a apprécié deux exemples, dans le cas de la réforme au ministère de la Culture, et dans celui des Centres de responsabilité administrative. Même si le modèle de la deuxième partie ne peut toujours s'approprier avec facilité les notions attenantes à la gestion publique et surtout à la science administrative, il serait sans doute excessif de n'y voir aucune portée dans l'exemple de la fusion des services de l'architecture et du patrimoine.

Au final, l'approche théorique de la deuxième partie sur le design institutionnel optimal de services administratifs partiellement coordonnée donne l'impression d'être judicieuse, même si l'on a déjà souligné certaines de ses limites. La question du design administratif optimal semble, de plus, cruciale pour la réussite des réformes de NGP.

Le chapitre suivant va maintenant s'intéresser aux autres aspects des réformes de la NGP sur la GRH et des tendances de fond sur ces sujets, à l'exclusion évidemment des thèmes de la décentralisation ou de la déconcentration que l'on vient d'étudier. Ce sera l'occasion de développer les thèmes de l'efficacité et de la responsabilisation des personnels, abordés sous l'angle théorique avec le premier modèle de la deuxième partie, mais cette fois-ci sous l'angle complémentaire du recrutement et de la rémunération à la performance.

2. Recrutements, rémunération à la performance et gestion des compétences dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique ; validations empiriques et commentaires :

Il s'agit de se consacrer ici aux différents aspects de la nouvelle GRH des administrations publiques, en adoptant notamment une perspective comparée, et en ne revenant pas sur les questions de déconcentration, du moins pas de façon centrale.

Une première section portera sur les faits stylisés autour des réformes sur le mode de recrutement dans la fonction publique ; au préalable, des explications auront été apportées sur les logiques qui sous-tendent ces choix de réforme.

Une deuxième section traitera des faits stylisés centrés autour de la Rémunération Liée à la Performance (RLP), destinée à accroître l'efficacité et la performance de la gestion publique ; ceci sera étudié avant d'envisager certaines limites à la RLP et quelques alternatives à ce mécanisme incitatif.

Enfin, une troisième section envisagera la nouvelle approche de la gestion des compétences dans la fonction publique, là encore suivant une perspective comparée.

2.1. Modifier le recrutement dans la fonction publique ; la logique et les faits :

Après avoir procédé à une introduction rapide de cette problématique, il s'agira d'étudier un certain nombre de faits stylisés autour des réformes ou des tendances sur le recrutement.

a. Introduction aux débats sous-jacents aux réformes du recrutement :

La fonction publique en France constitue un modèle spécifique de gestion des ressources humaines (GRH), du moins c'est l'image qu'elle donne quand on la compare à celle des autres pays développés¹¹⁹. Elle repose sur des recrutements standardisés, sur la base des concours, et elle fonctionne selon la logique de la carrière, qui veut que les fonctionnaires

¹¹⁹ Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « La remise en question du concours dans la fonction publique : justifications théoriques et analyse empirique dans l'OCDE », lors de la conférence sur le thème « Quelle(s) GRH pour la (les) fonction(s) publique(s) ? », à l'Université Lille II, à Lille, les 15-16 juin 2006 (Percebois [2006d]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier MM. S. Guérard, Maître de Conférences en droit public à l'Université Lille II, D. Giaque, Professeur en sciences de gestion à la Haute Ecole de Gestion du Valais (Suisse), et D. Proulx, Professeur de management international à l'Ecole Nationale d'Administration Publique du Québec (Canada). Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

disposent en général de l'emploi à vie et suivent des règles de promotion encadrées par des grades et des échelons. En cela, on peut considérer que la fonction publique traditionnelle « à la française » représente un véritable idéal-type de l'administration publique. Cette vision des choses tend néanmoins à devenir erronée, dans la mesure où l'on assiste à une refondation des règles de la gestion publique, sous l'impulsion de la Nouvelle Gestion Publique.

Le concours est, et reste, l'un des symboles de la spécificité institutionnelle de la gestion publique, surtout dans des pays où les recrutements sont très encadrés, qui sont en majorité des pays latins. Il sera intéressant de prendre conscience des conséquences possibles des réformes à l'égard de leurs modes de gestion. On parle d'ailleurs de recrutements « fermés ». A l'opposé du recrutement par concours, on parle de recrutements « ouverts », facilitant l'accès à l'emploi public aux agents du secteur privé ou permettant plus de flexibilité dans l'accès aux postes publics. En réalité, il faut savoir que le système par concours et le recrutement ouvert ne sont pas mutuellement exclusifs : il existe une subsistance des concours dans la plupart des pays de l'OCDE, mais l'on constate une grande variabilité des situations concernant la possibilité ou non de recourir à un recrutement ouvert. Un tel recrutement alternatif est moins courant en France qu'aux Etats-Unis ou en Suède par exemple. Par conséquent, l'influence des réformes de NGP sur ces pays sera significativement différente.

Si l'on suppose que l'administration publique a une « fonction objectif » sur l'exemple des agents individuels, ce but, quel qu'il soit, serait probablement d'autant plus facilement atteint que le recrutement intègre à la fonction publique des agents motivés et compétents. Ils doivent avoir un certain nombre de qualités favorables à la poursuite de cet objectif.

On peut par conséquent établir une correspondance entre les buts du recrutement et ceux de la Rémunération Liée à la Performance (RLP). Si la RLP se destine à contrer un éventuel risque moral de la part des fonctionnaires, par la mise en œuvre d'incitations à la performance et de pénalités adéquates, la phase de recrutement s'attache davantage à un problème de sélection adverse¹²⁰. En effet, le problème du recrutement est qu'il doit engager des agents véritablement motivés par le travail à accomplir et disposant d'une compétence ou expertise satisfaisante pour ce faire. En conséquence, l'efficacité d'un système de recrutement se mesure sans doute à l'aune de sa capacité à déjouer le risque de sélection adverse, en mettant en évidence les points forts et points faibles des candidats à la fonction publique.

¹²⁰ Sur la question de la motivation et des incitations à la performance, le lecteur peut notamment se référer à Percebois [2005a,2005b,2006a].

Dans cette perspective, les concours constituent un des modèles de base pour le recrutement des personnels administratifs, et même le modèle prioritaire. En réalité, Chevallier [2002] dénombre trois grands types de recrutements dans la fonction publique :

« Trois modes de recrutement sont possibles : le *test*, accompagné d'un *entretien*, vise, comme dans le privé, à évaluer des aptitudes ; l'*examen professionnel* a pour but de vérifier un niveau de connaissances ; le *concours* contraste avec le système de recrutement du privé par son formalisme et sa rigueur (les candidats étant classés en fonction des résultats obtenus à des épreuves communes). » (p. 314)

Des trois modes précédents, le concours se distingue donc par le fait qu'il s'agisse d'une spécificité de la gestion publique par rapport au management privé. Ceci se justifie parce que le concours nécessite une véritable organisation autour du recrutement, et parce que l'administration publique est souvent plus à même de produire des économies d'échelle favorables à ce type de recrutement, à la différence des entreprises de taille réduite. Dans la suite de cet exposé, il sera question des avantages spécifiques du concours. Mais pour l'heure, il vaut mieux se consacrer à l'étude différenciée des différents types de recrutement.

A côté du concours, le recrutement peut donc être organisé sur la base de tests d'aptitude couplés à des entretiens, ou à partir d'examens professionnels. Il s'agit de mesurer le savoir-faire ou l'expertise des candidats, notamment par le biais des entretiens personnalisés, qui sont proches, dans l'idée, du recrutement dans les entreprises.

Hormis la spécificité de l'usage des concours dans la fonction publique, il faut certainement souligner le décalage entre le caractère impersonnel des recrutements par concours – où l'on ne recrute pas des individus pour eux-mêmes et pour leur personnalité, mais bien plutôt pour les connaissances dont ils font preuve – et au contraire l'aspect personnalisé, individualisé, des recrutements par tests, entretiens ou examens de passage. La raison de ce choix de l'impersonnalité par le concours est qu'il faut que l'Etat choisisse ses « serviteurs » grâce à une procédure dénuée de favoritisme – ou du moins que l'on ne puisse critiquer pour ce motif. C'est un problème d'impartialité des décisions dans le recrutement. En revanche, les modes de recrutement alternatifs tolèrent le risque des considérations personnelles en préférant s'attacher aux caractéristiques observables et distinctives des individus.

Le recrutement peut donc prendre plusieurs formes, dont il faut rappeler qu'elles s'inscrivent dans des conceptions plus larges de l'activité de fonctionnaire. Ainsi, on considère en général que le concours correspond à un système de fonction publique dit « de carrière », alors que les recrutements plus « ouverts » sont rattachés à un système dit « d'emploi ». Ceci revient à

assimiler les systèmes de carrière à la GRH publique « traditionnelle » (dont la France a constitué longtemps, et reste encore aujourd'hui, un symbole) et les systèmes d'emploi à des cadres institutionnels plus propices aux principes du NPM. L'OCDE [2004a] résume ces différences fondamentales :

« Les systèmes d'emploi sélectionnent le meilleur candidat pour chaque emploi, par le recrutement externe, la promotion ou la mobilité internes. » (p. 6, note 9)

« Dans les systèmes de carrière, les fonctionnaires entrent généralement dans la fonction publique au début de leur carrière pour y passer toute leur vie professionnelle. L'admission se fait sur diplômes et/ou par le biais d'un examen d'entrée dans la fonction publique. » (p. 6, note 10)

Le système d'emploi adopte certaines règles de recrutement issues de l'entreprise. La flexibilité y est plus forte que dans le système de carrière, et il existe quelques passerelles entre les secteurs public et privé. La possibilité de faire carrière pendant toute sa vie professionnelle dans la fonction publique existe, mais elle est moins automatique et moins codifiée par l'entremise des grades et échelons. La plupart des pays anglo-saxons et scandinaves fonctionnent sur la base du système d'emploi aujourd'hui, c'est-à-dire qu'à côté des concours il existe une possibilité réelle d'être recruté suivant les codes du management privé. La France appartient encore à l'autre catégorie de pays. Le clivage entre pays plus ou moins impliqués dans la NGP est bien corrélé au système de GRH en vigueur, comme on le montrera¹²¹. Emery [2004] montre que la Suisse appartient aux rares pays d'Europe continentale à fonctionner sur la base d'un système de GRH de type « emploi », ce qui est un nouveau témoignage de la place particulière de ce pays dans les réformes de NGP.

Quand on cherche à décrire les avantages du concours, il faut certainement faire appel à la dichotomie traditionnelle des économistes entre efficacité et équité. Le concours continue d'être un moyen privilégié de recrutement des fonctions publiques, pour des motifs liés à ces deux objectifs. L'efficacité théorique du concours a déjà été avancée par Weber (voir *supra*). L'objectif d'équité dans le recrutement des fonctionnaires est destiné à éviter des discriminations de toutes sortes sur l'accès à la fonction publique. Il s'agit de s'assurer que les fonctionnaires sont représentatifs de la société dans son ensemble, ce qui est aussi la base de leur légitimité.

La raison pour laquelle le concours est censé, dans la théorie traditionnelle, assurer cette équité est là encore son caractère impersonnel : les postes ne sont pas pourvus selon le critère

¹²¹ Bartoli [2005] signale que la France a constitué un modèle du système de carrière en raison du caractère supposé hautement spécifique du management public par opposition à la gestion d'entreprise.

de la richesse (comme au Moyen-Age avec le système de la vénalité des offices, où les titres de fonctionnaires étaient achetés), ni selon le critère de l'origine sociale ou ethnique des candidats, mais bien plutôt à partir de la validation des compétences que le concours sanctionne. A condition de respecter certaines conditions légales pré-requises, sur l'âge ou sur la nécessité d'un casier judiciaire vierge par exemple, tout individu peut légitimement prétendre à entrer dans la fonction publique. Dénier ce droit à l'équité serait proprement illégal, notamment en France, comme le rappellent Salon et Savignac [2002] :

« En France, le recrutement obéit à un principe fondamental vieux de plus de deux siècles, celui de l'égale admissibilité aux emplois publics, posé, pour la première fois, dans l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ('Tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents') (...).

Ce principe d'égale admissibilité aux emplois publics fonde la règle du concours écrite dans l'article 16 de la loi du 13 juillet 1983 (...). » (p. 322)

Puisque le concours ne s'attache pas aux spécificités individuelles, mais davantage à la preuve des capacités de candidats anonymes, il est donc, dans la théorie sociologique et économique traditionnelle, un rempart propice à la sauvegarde du principe d'équité. Pourtant, les débats actuels autour d'une possible discrimination positive visant à compenser des biais dans la sélection des fonctionnaires posent un certain nombre d'interrogations sur la capacité du concours *per se* à assurer le principe d'équité.

Toutefois, et dans une large mesure, il faut reconnaître au concours la capacité au moins théorique de favoriser un niveau souvent convenable d'efficacité et d'équité dans le recrutement, ce qui signifie recruter des agents compétents en général, et aussi satisfaire à une exigence d'équité envers les candidats.

Au-delà de ces avantages reconnus en principe au concours, il faut mettre en évidence la contestation croissante de l'utilité du concours comme mode de recrutement principal dans la fonction publique. Constituant une logique d'exception, spécifique à la fonction publique, par rapport aux recrutements dans l'entreprise, le concours aurait un certain nombre d'insuffisances à pallier grâce à des recrutements plus « ouverts ». C'est en tout cas l'opinion d'une majorité de spécialistes du management public favorables à la NGP aujourd'hui.

La critique du concours par la NGP, et plus largement celle du système de carrière, conduit à reconsidérer le recrutement dans la fonction publique, en développant un accès plus « ouvert » aux postes de fonctionnaires¹²².

En termes d'équité tout d'abord, le concours ne comporte pas toutefois de véritables biais défavorables par rapport à des recrutements plus flexibles ou bien ouverts en direction du secteur privé. Etant donné que le concours est par définition accessible à tous et qu'il met en concurrence des compétences « anonymes » – à la différence d'entretiens individualisés et à plus petite échelle – une gestion plus ouverte ne peut pas accroître l'équité de traitement des candidats à la fonction publique. Tout au plus, elle offre plus d'opportunités de travail aux cadres du secteur privé et accroît la concurrence sur les postes à pourvoir. Mais on ne peut conclure sur cette base à une supériorité des recrutements ouverts en termes d'équité.

En revanche, la différence semble plus significative en termes d'efficacité entre un recrutement par concours et un recrutement « ouvert ». Selon la NGP, le recrutement doit chercher la performance, et en cela il se doit d'être complémentaire à la Rémunération Liée à la Performance (RLP) une fois le poste pourvu. La recherche de la compétence et de la performance doit se faire aussi bien au niveau du recrutement que de la RLP. Or, le concours validerait des compétences théoriques, peu en rapport avec les exigences pratiques du management public dans l'optique des réformes actuelles. L'attachement au concours serait le témoignage d'un management public devenu obsolète à l'ère de la NGP, de la RLP et de l'administration électronique. Rien ne garantit que le candidat sélectionné au concours sur des bases théoriques saura « faire ses preuves », ce qui plaide en faveur d'un recrutement par entretiens ou examens professionnels, et d'une ouverture de l'accès, au moins de façon partielle, aux agents du secteur privé.

La conséquence est une convergence des normes de recrutement du management public vers les procédures du secteur privé, et un affaiblissement significatif du caractère exclusif et prioritaire du concours dans les fonctions publiques nationales¹²³.

Une part non négligeable des pays de l'OCDE a aujourd'hui recours à des systèmes « d'emploi », ce qui témoigne donc de l'influence généralisée de la NGP sur la GRH publique. A ce sujet, la France reste encore une « exception », puisqu'elle fonctionne toujours à partir d'un système de carrière, avec un recrutement ouvert peu développé. Toutefois, les

¹²² Ainsi Galy [2005] plaide-t-il en faveur de la remise en question du concours comme mode principal d'accès à la fonction publique en France.

¹²³ Cette convergence et ce rapprochement des routines institutionnelles des secteurs public et privé sont notamment exposés par Louart [1997]. Voir aussi Evans [2002] sur un thème proche.

idées de la NGP semblent inspirer les réformateurs, notamment sur la RLP, ce qui laisse supposer une possible réforme du statut des fonctionnaires et une modification du rôle des concours, de même qu'un plus grand intérêt pour le thème de la GRH dans la fonction publique, trop souvent délaissé comme un objet de second plan. En effet, certains auteurs soulignent la place relativement faible accordée encore aujourd'hui à la question de la GRH dans la fonction publique. Ainsi, pour Emery et Giaque [2005] :

« En effet, il est préoccupant de noter que la gestion des ressources humaines n'est quasiment jamais intégrée en amont des réformes, mais uniquement en aval, c'est-à-dire une fois que les changements sont initiés et qu'il s'agit de limiter les dégâts que ces derniers peuvent occasionner sur le 'moral des troupes'. » (p. 210)

L'éloignement progressif par rapport aux normes de recrutement par concours ne doit pas vraiment être vu comme un désaveu de l'approche de Weber (étudiée *supra*), il témoigne davantage de la modification de ce que l'on entend par « performance administrative » et « efficacité » ; la contrainte budgétaire croissante apparaît comme une justification de ce changement de cap. Le besoin d'une flexibilité accrue passe aussi par des recrutements plus flexibles, ouverts en direction de candidats extérieurs quelquefois et dotés d'une expérience intéressante pour la gestion publique, ce qui peut générer des apports de compétence et de savoir-faire. Le concours est de moins en moins considéré comme un passeport incontournable pour l'accès à la fonction publique, dans un grand nombre de pays de l'OCDE.

Maintenant, quatre faits stylisés vont être mis en évidence afin d'insister sur l'environnement institutionnel autour de la variable de recrutement. Il sera possible de voir que les pays de l'OCDE qui recourent largement à des recrutements « ouverts » font preuve de caractéristiques significativement différentes de celles montrées par les pays moins impliqués dans la NGP.

- b. Les pays ayant recours à des recrutements « fermés » sont moins impliqués dans la RLP :

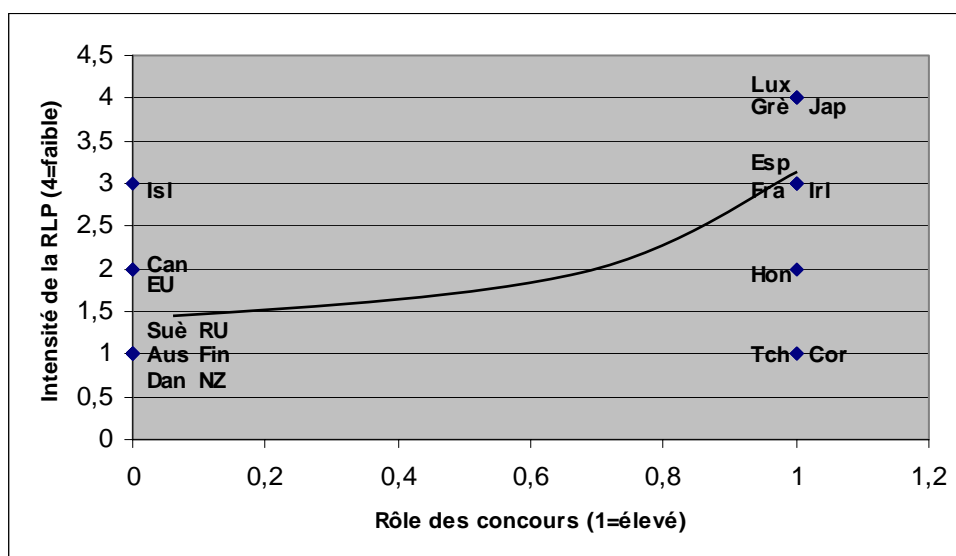


Figure 29 : Rôle du concours et développement de la RLP¹²⁴

La réforme du management public constitue un ensemble, et l'on remarque ici que les pays en avance dans l'application de la NGP s'appuient en général à la fois sur le pilier d'un recrutement ouvert (donc plus flexible par rapport aux concours) et sur une RLP plus poussée. Dans ce contexte, la France se trouve à l'heure actuelle relativement peu impliquée dans les réformes sur ces deux tableaux¹²⁵.

¹²⁴ La variable « Rôle des concours » ou « Recrutement fermé » apparaît dans la colonne 7 de la base de données, et la variable « Développement de la RLP » est à la colonne 4 (voir annexe).

¹²⁵ Le test WMW distingue les pays où le concours reste prééminent (recrutement fermé) et les autres, plus proches de la NGP. Au final, $U=65,5$, et on en déduit que les pays à recrutement fermé ont des niveaux de RLP significativement différents en moyenne des autres pays, et que la RLP est moins développée dans les pays à recrutements plus « fermés » (au seuil de 5%).

- c. Il existe aujourd'hui des recrutements « à la continentale » par opposition à des recrutements « à l'anglo-saxonne ou à la scandinave » :

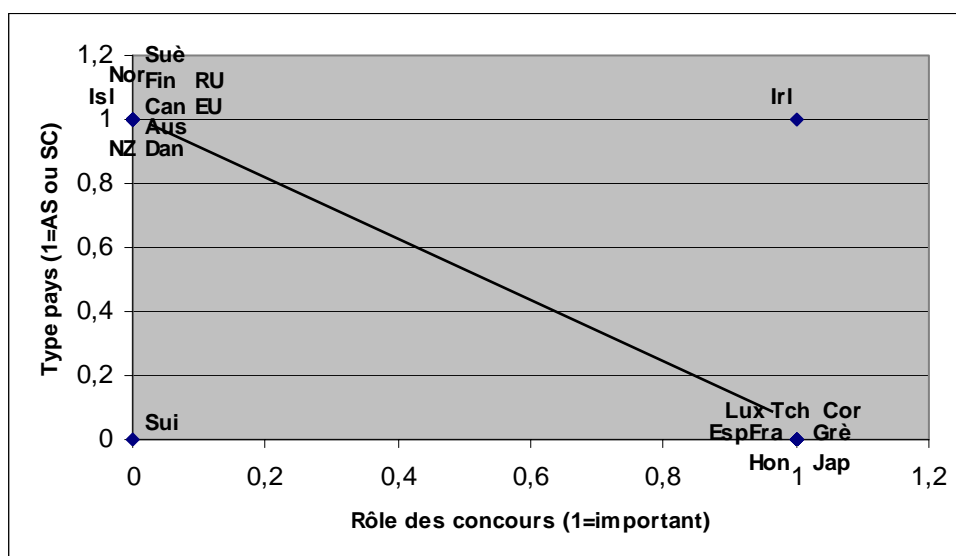


Figure 30 : Rôle du concours et type pays¹²⁶

Ceci n'est cependant pas forcément un résultat définitif. Mais force est de constater qu'au milieu de la décennie 2000, la distinction entre les pays où la fonction publique se fonde surtout sur un recrutement « ouvert » et les autres pays est nette. D'un côté, on isole les pays anglo-saxons et scandinaves, qui fonctionnent en général sur la base du recrutement ouvert, et les pays continentaux (au sens d'Esping-Andersen [1999]), qui fonctionnent sur la base du recrutement par concours très souvent. Deux cultures administratives s'opposent de façon nette aujourd'hui, et l'on peut se demander si cette situation est vouée à perdurer étant donné que les contraintes financières et politiques pèsent souvent en faveur de la NGP au sein de l'OCDE. Ce graphique n'aura probablement qu'une durée de validité limitée pour cette raison. La France se place ici dans une position « en retrait » sur les réformes NGP sur le recrutement¹²⁷.

¹²⁶ La variable « Rôle du concours » apparaît à la colonne 7 de la base de données, et la variable « Type pays » prend la valeur 1 pour les pays anglo-saxons ou scandinaves, et 0 sinon (voir annexe).

¹²⁷ Le test WMW distingue les pays où le concours reste prééminent (recrutement fermé) et les autres, plus proches de la NGP. Au final, $U=89$, et on en déduit que les pays à recrutement fermé sont plus moins souvent anglo-saxons ou scandinaves que les pays à recrutement ouvert (au seuil de 1%).

- d. Plus le recrutement est « ouvert » en moyenne, plus l'IDH national a tendance à être élevé :

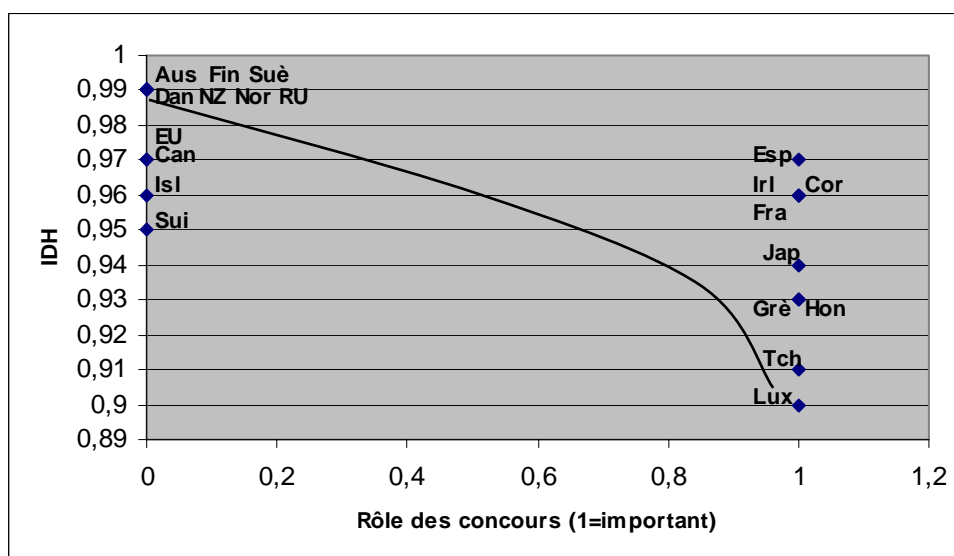


Figure 31 : Rôle du concours et IDH¹²⁸

On constate que dans l'OCDE les pays les plus développés en termes d'Indice de Développement Humain (IDH), élaboré par l'ONU, sont aussi ceux qui ont des types de recrutements publics plus « ouverts » que les autres pays. Ce résultat surprenant est de plus statistiquement très significatif, mais il reste très difficile à interpréter. Il ne faut pas, sans doute, supposer un lien de causalité direct entre ces deux variables, mais essayer de comprendre ce fait stylisé « en prenant de la hauteur » : il semblerait que la capacité à mener à bien des réformes du management public rentre comme un des nombreux facteurs explicatifs de l'adaptabilité des nations dans le jeu économique mondial. En cela, l'usage des normes de la NGP serait peut-être un des moyens de favoriser cette adaptabilité des Etats à une logique généralisée de la performance. On peut aussi supposer que c'est le niveau de développement élevé qui pousse à réformer les gestions publiques, à moins encore que les deux variables ne se déterminent mutuellement. Quoi qu'il en soit, il y a bien une forte concomitance entre elles. Dans ce contexte, la France fait montre d'un bon IDH mais dispose encore d'une GRH de type « pré-NGP ». Le lecteur ne devrait pas oublier, toutefois, que le niveau de développement n'est pas conditionné seulement par la réforme du management public, loin s'en faut. Mais il semble pertinent de considérer ce fait stylisé comme un symbole des

¹²⁸ La variable « Rôle du concours » apparaît à la colonne 7 de la base de données, et la variable « IDH » est à la colonne 16 (voir annexe).

conséquences des réformes sur le développement à l'intérieur même des pays les plus développés, et à l'heure de la mondialisation¹²⁹.

e. Relation inverse entre recrutement fermé et corruption :

Il existe une véritable polarisation des pays dans ce domaine, ainsi qu'un lien statistique significatif entre le niveau de corruption et le recours au concours et aux recrutements « fermés » dans les fonctions publiques nationales. Ceci va dans le sens des arguments de la NGP.

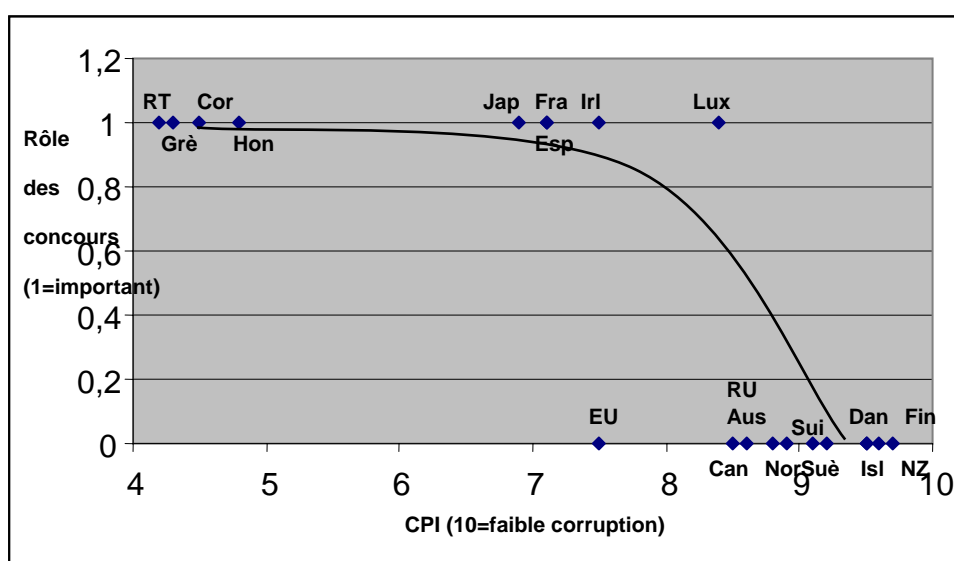


Figure 32 : Recrutement fermé et corruption¹³⁰

On observe une forte démarcation entre des pays où la NGP est très suivie, comme la plupart des pays anglo-saxons et scandinaves, et qui adoptent des recrutements ouverts, et des pays où la NGP est moins suivie, ce qui se remarque notamment au niveau du recrutement. En fait, les pays à recrutement ouvert ne délaissent pas en général les concours, mais ils offrent des alternatives au recrutement, notamment en faveur de candidats à la fonction publique issus de l'entreprise. Cependant, ouvrir les recrutements conduit à rendre plus hétérogène la fonction

¹²⁹ Le test WMW distingue les pays où le concours reste prééminent (recrutement fermé) et les autres, plus proches de la NGP. Au final, $U=91,5$, et l'on en déduit que là où le concours reste prédominant (recrutement fermé majoritaire), l'IDH est significativement différent des pays où le concours n'est pas le mode unique ou principal de recrutement, ou encore que l'IDH est très significativement plus élevé dans les pays à recrutements « ouverts » par rapport aux autres pays (au seuil de 1 pour 1000).

¹³⁰ La variable « Recrutement fermé » (ou « Rôle des concours ») apparaît à la colonne 7 de la base de données, et la variable « Corruption » (ou CPI) est à la colonne 1 (voir annexe).

publique, et à diminuer l'importance du statut de la fonction publique, ou du moins à le flexibiliser¹³¹.

Après avoir considéré les nouvelles tendances pour le recrutement dans les différents pays de l'OCDE, il convient maintenant d'étudier les caractéristiques portant sur la mise en œuvre empirique des réformes visant à promouvoir la rémunération à la performance, destinée à assurer la recherche de l'intérêt général.

2.2. Tenir compte davantage de la performance ; la logique et les faits :

« ...le système américain n'est point de donner un traitement fixe aux fonctionnaires. En général, chaque acte de leur ministère a un prix, et ils ne sont rémunérés qu'en proportion de ce qu'ils ont fait. » (Alexis de Tocqueville [1981/1835] : De la démocratie en Amérique, vol. 1, p. 127)

Ici cinq faits stylisés sur la RLP seront présentés afin de porter le débat sur la comparaison des différents pays et de leur politique de RLP. Puis ce travail s'attardera sur le cas des pays scandinaves et de leur volonté spécifique de développer la logique de performance dans le cadre d'un Etat très présent économiquement parlant. Alors il faudra tempérer les espoirs en la RLP comme panacée pour révolutionner la GRH publique, ce qui sera fait avec l'évocation des effets pervers de la RLP et des risques pour les pays où celle-ci se développe¹³².

a. Rémunération à la performance et déconcentration de la GRH :

L'OCDE a déjà mis en évidence que les pays qui développent aujourd'hui le plus la RLP sont aussi ceux qui ont tendance à déconcentrer davantage la GRH publique (OCDE [2004a]). Le graphique suivant n'est donc que la reprise d'un résultat connu.

¹³¹ Le test WMW distingue les pays à recrutement fermé dans la fonction publique ("Exam"=1) et les pays à recrutement ouvert ("Exam"=0). On trouve $U=1,5$, ce qui témoigne d'une significativité élevée (à 1%). On conclut que les pays à recrutement par concours ont aujourd'hui des niveaux de corruption en moyenne différents, et en l'occurrence plus élevés que les autres pays.

¹³² Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « Incentives for Performance in Public Management: Theoretical Mechanisms and Empirical Evidence in OECD Countries », à la conférence « The 10th International Research Symposium on Public Management » (IRSPM X), à la Caledonian University, à Glasgow (Ecosse), les 10-12 avril 2006 (Percebois [2006a]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier Mme R. Beattie, Professeur à la Glasgow Caledonian University. Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

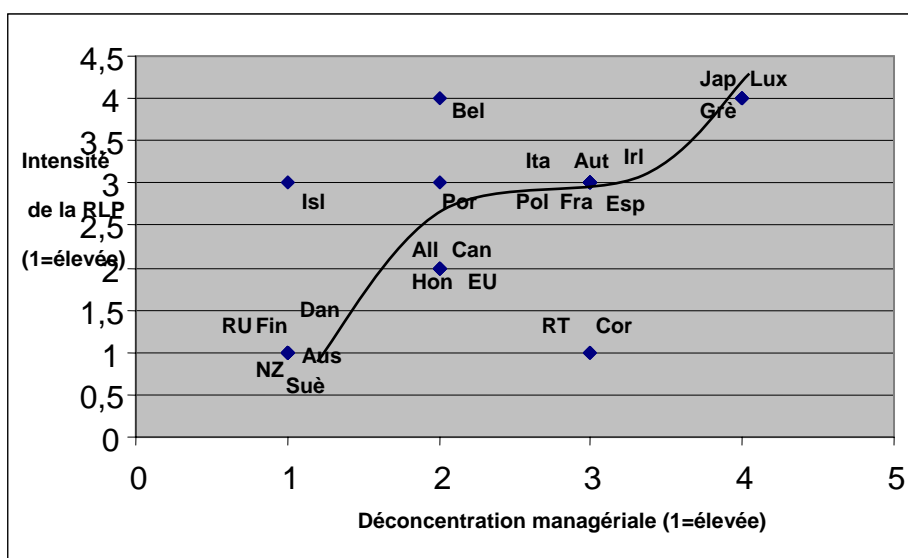


Figure 33 : RLP et déconcentration managériale¹³³

Pour expliquer ce fait stylisé, il faut d'abord rappeler que la déconcentration managériale de la GRH est une procédure destinée à faciliter l'évaluation de la performance et des efforts de chaque fonctionnaire. En fait, plus la GRH est centralisée, moins il est possible de déterminer pour chaque agent des primes incitatives ou, au contraire, des sanctions dans le cas où le travail est insuffisant. La NGP tend par conséquent à faciliter la déconcentration managériale, de manière à favoriser cette politique de différenciation à la marge des traitements, par la mise en place de primes incitatives. L'évaluation requiert la proximité entre l'évalué et l'évaluateur, ce qui est une justification possible de cette tendance¹³⁴.

¹³³ La variable « RLP » apparaît à la colonne 4 de la base de données, et la variable « Déconcentration managériale » est à la colonne 5 (voir annexe).

¹³⁴ Lucifora et Meurs [2004] montrent que les pratiques de RLP (et sur la GRH en général) diffèrent assez largement entre d'un côté les pays continentaux que sont la France et l'Italie, et de l'autre la Grande-Bretagne. Ceci apparaît notamment au sujet des écarts de rémunération entre agents, plus élevés dans le cas britannique. Mais l'intérêt de cette contribution est aussi de montrer que le secteur public rémunère les agents en biaisant le résultat du marché (qui est constaté dans le secteur privé) : les agents peu qualifiés sont plus payés que leur productivité marginale dans le secteur public, alors que les agents très qualifiés sont payés en dessous de leur productivité marginale. On conçoit les problèmes de sélection adverse (au moment du recrutement) que cet état de fait peut générer (voir aussi *infra*). Azam [2005] souligne aussi ces risques, qui favoriseraient le recrutement d'agents peu performants et feraient fuir les agents les plus performants ; néanmoins, il faudrait pour cela supposer que les agents économiques déterminent leurs choix d'emploi uniquement en vertu de la rémunération, ce qui semble une hypothèse un peu abusive.

b. Rémunération à la performance et corruption :

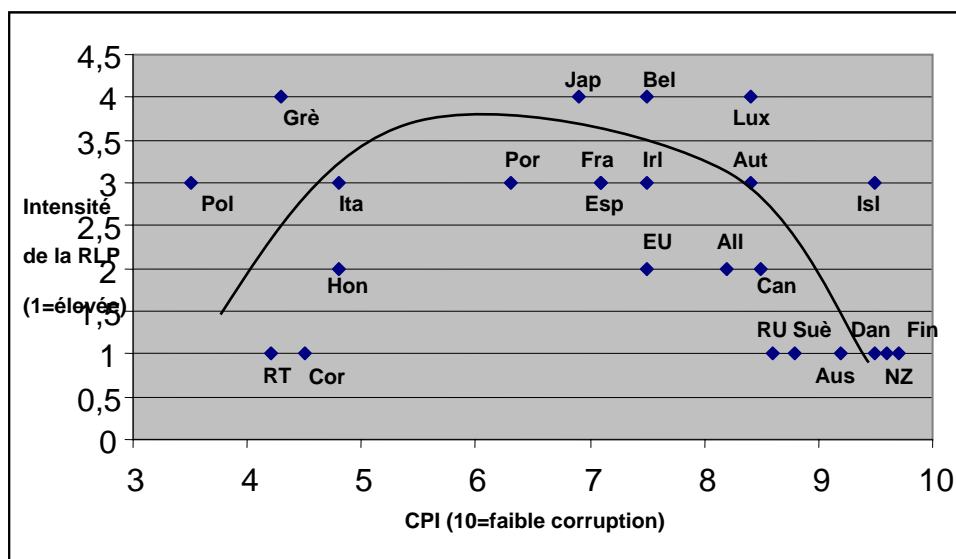


Figure 34 : RLP et corruption¹³⁵

Il existe une relation non linéaire entre le niveau de développement de la RLP (*PRP intensity*) dans la fonction publique et le niveau de corruption, dans l'OCDE, à l'heure actuelle. La RLP est très développée pour des pays qui ont de très faibles ou de très hauts niveaux de corruption ; pour les autres, la RLP est souvent peu développée (il ne faut pas oublier que sur le graphique l'échelle est inversée sur le niveau de RLP)¹³⁶.

Pour expliquer ce fait stylisé, on doit probablement dissocier les pays à très haut niveau de corruption et ceux à très faible niveau de corruption¹³⁷. De très faibles niveaux de corruption semblent propices au développement de la recherche de la performance dans la fonction publique, mais la causalité n'est sans doute pas univoque. Quant aux pays où la corruption est encore élevée, ils semblent motivés par la volonté d'adopter des sentiers de développement suivis par les pays les plus transparents de l'OCDE, ce qui pourrait expliquer pourquoi la GRH y suit des méthodes prônées par la NGP. A propos des pays d'Europe continentale, on remarque que bon nombre d'entre eux font preuve de niveaux moyens de corruption et surtout

¹³⁵ La variable « RLP » apparaît à la colonne 4 de la base de données, et la variable « Corruption » (ou CPI) est à la colonne 1 (voir annexe).

¹³⁶ Le test WMW distingue d'une part les pays où la corruption est très faible ou très forte (indice CPI inférieur à 4,8 ou supérieur à 8,4), et d'autre part les pays où la corruption est moyenne. Il donne $U=120$, ce qui dénote une forte significativité de la relation non linéaire, à 1%. Les pays ayant des niveaux moyens de corruption ont donc significativement des niveaux de RLP différents, en moyenne, des pays situés aux extrêmes en termes de corruption ; en l'occurrence, la RLP de ces derniers est plus développée, en moyenne.

¹³⁷ L'auteur tient ici à remercier les intervenants au séminaire du LAEP du 14 mars 2006, pour leurs commentaires à ce propos.

d'une faible implication dans la RLP (à la date de collecte des données, soit en 2004) ; pour expliquer ceci, on peut avancer les difficultés des gouvernements et des réformateurs de ces pays pour légitimer et justifier les réformes « managériales » de la NGP, parfois en contradiction avec les systèmes administratifs et sociaux en vigueur depuis des décennies, mais bien souvent en crise aujourd'hui. Les pays anglo-saxons semblent plus proches historiquement des règles de NGP, du fait de la place traditionnellement faible reconnue au droit administratif public ; quant aux pays scandinaves, c'est peut-être une forme de pragmatisme et une volonté de mener des expérimentations qui les poussent à réformer rapidement afin de maintenir leur Etat providence.

Au passage, l'intérêt de ce graphique est donc aussi de montrer qu'il n'y a pas d'opposition franche entre les pays « libéraux » et les pays « sociaux-démocrates » au sens d'Esping-Andersen [1999], du moins quant à la mise en œuvre des réformes portant sur la performance dans la gestion publique¹³⁸.

Il semble simplificateur de qualifier les réformes de la NGP de « libérales » ou « idéologiques » puisque les pays scandinaves, disposant de systèmes de gestion publique bien souvent éloignés de ceux des pays anglo-saxons, sont aussi impliqués dans l'application des réformes que ces derniers. Là encore, l'Islande fait preuve d'une moindre implication dans la NGP que les autres pays¹³⁹.

Deux conclusions sont alors possibles : on peut d'abord penser que les pays scandinaves se mettent peu à peu à adopter le modèle de gestion publique à l'anglo-saxonne, ce qui constitue un revirement net ; mais on peut aussi penser qu'il s'agit d'une forme de pragmatisme conduisant à des ajustements nécessaires de l'Etat scandinave (ce qui apparaît avec la flexicurité sur l'emploi en général, ou avec la RLP dans la nouvelle gestion de l'emploi public). L'auteur de ces lignes estime que c'est plutôt la seconde conception qui prévaut. Certes, il est possible de contester la pertinence de ces choix économiques, mais il faut admettre une certaine capacité d'adaptation des pays scandinaves à la réforme et à l'exigence de consensus politique.

¹³⁸ Procéder à un test WMW centré sur les pays scandinaves et anglo-saxons amène à étayer statistiquement ce fait. Le test WMW distingue d'une part les pays anglo-saxons ou scandinaves, et d'autre part les autres. Ceci revient à distinguer les pays libéraux et sociaux-démocrates d'un côté, et les pays conservateurs de l'autre, au sens d'Esping-Andersen. On obtient $U=114$, ce qui correspond à une différence significative sur l'intensité de la RLP entre ces deux groupes (au seuil de 1 pour 100). On en déduit qu'il est erroné de conclure que le groupe formé des pays scandinaves (à tradition plutôt keynésienne) et des pays anglo-saxons (à tradition plutôt classique sur le plan économique) ne constitueraient pas un bloc homogène et différencié des pays d'Europe continentale, à propos de la mise en œuvre des réformes. Les pays anglo-saxons et scandinaves sont en moyenne plus avancés que les pays d'Europe continentale dans ce domaine, et il serait par conséquent illusoire de considérer que le fait d'avoir un Etat « interventionniste » bloque les réformes de la NGP.

¹³⁹ Les données pour la Norvège ne sont pas disponibles concernant l'intensité de la RLP.

Il est vrai que la NGP enjoint l'Etat aujourd'hui à se montrer efficace peut-être même avant que de garantir l'égalité entre les usagers. On peut contester cet état de fait. Mais il se trouve que tel est l'ordre des priorités défini par les réformateurs, qui adoptent de plus en plus une attitude de gestionnaires. Dans ce contexte, le seul constat que l'on puisse faire est celui du pragmatisme scandinave qui permet de rejeter un apparent, mais illusoire, paradoxe scandinave qui voudrait que les réformes de NGP, qualifiées de « libérales », soient pourtant mises en œuvre par des pays scandinaves encore vus aujourd'hui comme très « keynésiens »¹⁴⁰.

De manière générale, il faudrait ajouter que les politiques de RLP, tout comme celles de lutte contre la corruption, requièrent un volontarisme politique réel, sans lequel les réformes restent une simple exhortation, dénuée de mesures concrètes. Ce volontarisme semble aujourd'hui inégalement réparti d'un pays à l'autre.

- c. La RLP est d'autant plus développée dans l'OCDE que la fonction publique occupe une large place dans la population active :

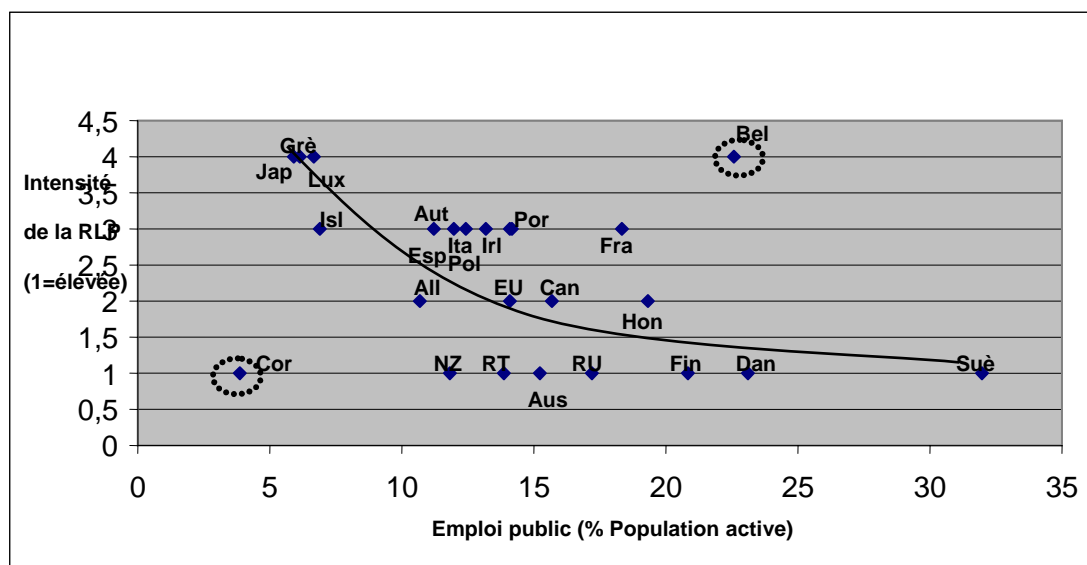


Figure 35 : RLP et emploi public¹⁴¹

Le fait que les fonctions publiques les plus larges ont plus de difficultés à se réformer sur les bases de la NGP pourrait sembler prévisible. De même, puisque la RLP est une méthode

¹⁴⁰ Le cas des pays scandinaves est aussi développé *infra*.

¹⁴¹ La variable « RLP » apparaît à la colonne 4 de la base de données, et la variable « Emploi public » est à la colonne 3 (voir annexe).

centrale de l'approche de NGP, l'on pourrait croire que ces méthodes incitatives se retrouvent plutôt dans des pays où l'administration publique a une taille réduite. Or, c'est précisément l'inverse qui arrive. On constate ainsi que les pays scandinaves (Finlande, Danemark et Suède), en dépit de la taille importante de leurs administrations publiques (en pourcentage de la population active) appartiennent au groupe des pays où la RLP est la plus poussée.

De même, on constate que l'étendue de la RLP est relativement faible dans les pays où l'administration occupe une place limitée (par exemple, la Grèce ou le Japon¹⁴²). Toutefois, il subsiste deux points isolés sur ce diagramme : la Belgique et la Corée du Sud¹⁴³.

Pour expliquer cet état de fait, on peut supposer que les réformes de type NGP s'imposent d'autant plus que les administrations publiques sont importantes dans les économies nationales. Plus la sphère publique est étendue, plus les enjeux financiers et fiscaux deviennent importants, et plus l'exigence des réformes devient incontournable ; la contrainte politique en faveur des réformes est d'autant plus marquée. L'argument de la taille de la fonction publique permet d'expliquer pourquoi les pays scandinaves sont plus impliqués dans les réformes de RLP que la plupart des pays d'Europe continentale (par exemple, l'Italie ou l'Espagne), du moins à la date de collecte des données (en 2004). Ce résultat paraît assez nouveau, et il semble que les études de l'OCDE l'aient assez peu mis en évidence. En tout état de cause, il faut se persuader que des administrations publiques étendues, loin d'être un frein aux réformes sur la GRH, sont semble-t-il propices à ces changements institutionnels.

¹⁴² A ce sujet, le lecteur intéressé par les logiques de l'administration japonaise peut s'intéresser à Muramatsu et Krauss [1984]. Pour le cas de la Grèce, Lambropoulou [2004] apporte une illustration des retards et des réticences aux méthodes de la NGP, dans le cas de la police grecque.

¹⁴³ Si l'on décide d'exclure ces deux pays de l'analyse statistique, le test WMW devient significatif. Le test distingue les 12 pays où la part de la fonction publique est la plus grande, et les 12 autres. On obtient : $U=92$, ce qui indique que les pays à Etat réduit ont des niveaux de RLP significativement différents des pays à Etat étendu, et en l'occurrence ces derniers disposent en moyenne de niveaux de RLP plus développés (significativité à 5%). Isoler la Belgique et la Corée du Sud peut être justifié sous certaines conditions, quand on sait que ces Etats sont à plusieurs titres des pays très spécifiques en termes d'administration publique (voir par exemple les figures 29, 31 ou 33 *supra*).

- d. Plus la RLP est développée, plus elle a tendance à prendre la forme dite « des augmentations au mérite », plutôt que la forme de « primes » :

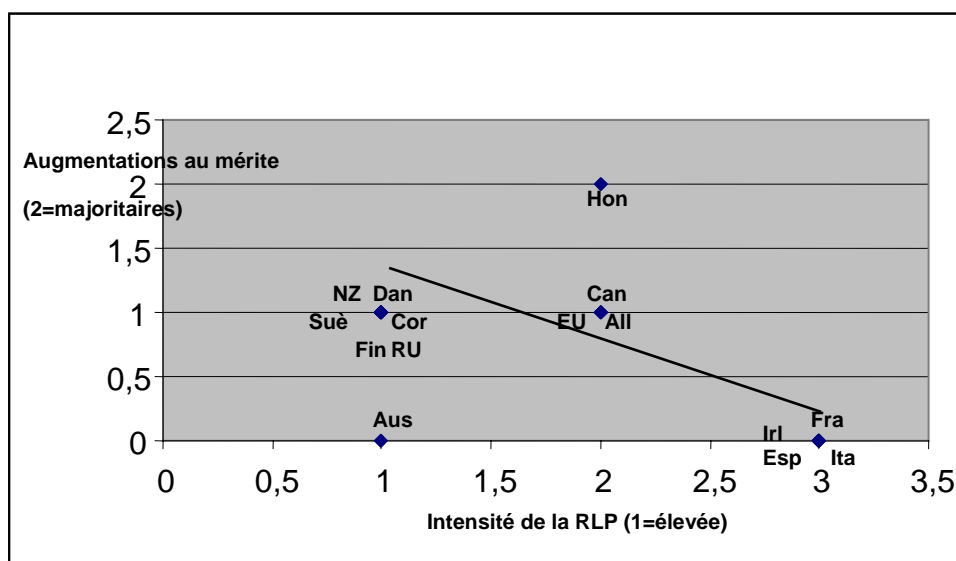


Figure 36 : RLP et augmentations au mérite¹⁴⁴

On considère que les augmentations au mérite sont plutôt des incitations dont les effets se ressentent à long terme, en devenant même quasi automatiques (ce qui est une de leurs limites), alors que les primes sont davantage des incitations ressenties seulement à court terme, mais plus souples et moins coûteuses pour les budgets que les augmentations au mérite¹⁴⁵. Les primes offrent le bénéfice de la flexibilité d'utilisation pour la GRH publique, mais il n'y a pas de politique affirmée d'impliquer les fonctionnaires dans une démarche de performance de long terme, à la différence des augmentations au mérite. L'usage privilégié de ces dernières témoigne peut-être de cette politique plus affirmée dans les pays où la RLP est un élément non négligeable de la rémunération.

Il s'agit d'une corrélation déjà indiquée par les études de l'OCDE, mais qui n'a peut-être pas reçu suffisamment d'attention. En fait, plus un pays de l'OCDE a tendance à mettre en œuvre une RLP développée, plus il recourt à une combinaison d'augmentations au mérite et de primes à la performance, voire parfois à une préférence pure et simple pour le système des augmentations au mérite. C'est le cas en Hongrie ou dans les pays scandinaves par exemple. Inversement, pour des pays recourant de façon très marginale à la RLP, le système des primes

¹⁴⁴ La variable « RLP » apparaît à la colonne 4 de la base de données, et la variable « Augmentations au mérite » est à la colonne 6 (voir annexe).

¹⁴⁵ Voir aussi *infra*, à propos des distinctions élaborées à ce sujet par l'OCDE.

est dominant en général : c'est notamment le cas en Italie et en France. Les pays anglo-saxons, dont la RLP est assez développée en général, se caractérisent par l'alliance de primes et d'augmentations au mérite ; l'Australie est toutefois une exception, dans la mesure où l'on y rencontre des systèmes de RLP très sophistiqués mais surtout sous forme de primes. Ceci étant, le cas australien semble ne pas invalider globalement ce fait stylisé¹⁴⁶.

- e. Plus la RLP est développée, plus le système d'administration électronique (*e-government*) a tendance à être développé :

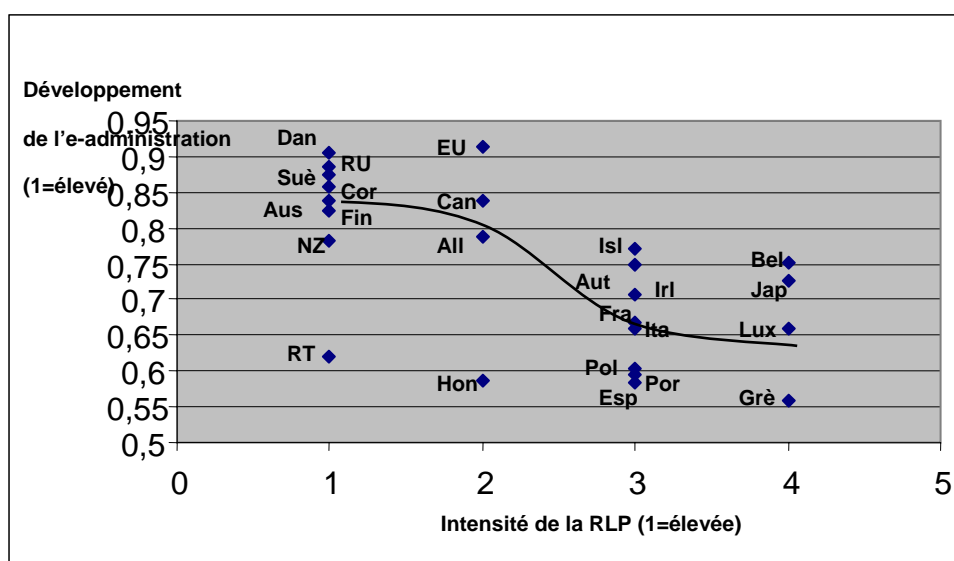


Figure 37 : RLP et développement de l'e-administration¹⁴⁷

Il faut d'abord rappeler que l'e-administration (ou *e-government* ou *administration électronique*) se réfère à un ensemble de moyens pour l'Etat et la puissance publique d'utiliser les ressources des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans ses relations internes, avec les usagers ou avec les entreprises¹⁴⁸.

On pourrait croire au premier abord que l'e-administration n'est pas si importante dans les réformes de la gestion publique. Ce serait totalement faux dans la mesure où elle permet de

¹⁴⁶ Le test WMW compare le groupe de pays où la RLP est surtout sous forme de primes (donc où le système des augmentations au mérite est minoritaire, indice 0) et celui où le système des augmentations au mérite est au moins aussi important que le système des primes (indices 1 et 2). $U=43$: par conséquent, la différence en termes d'intensité de la RLP des deux groupes est significative ; le groupe avec un système surtout fondé sur le mérite est caractérisé en moyenne par un système de RLP plus développé (significativité à 5%).

¹⁴⁷ La variable « RLP » apparaît à la colonne 4 de la base de données, et la variable « Développement de l'e-administration » est à la colonne 13 (voir annexe).

¹⁴⁸ A ce propos, voir aussi *infra* pour une présentation beaucoup plus développée de l'enjeu et des conséquences de l'e-administration pour l'institution administrative publique.

faciliter les réponses aux requêtes des usagers, d'améliorer l'information des citoyens auprès des administrations, de faciliter les échanges d'information entre administrations (dans le cadre de la loi, afin d'éviter de constituer des bases de données au détriment des intérêts des usagers), mais aussi de permettre dans certains cas le vote électronique en dépit des risques de manipulation qui subsistent (la Suisse est sans doute en avance sur *l'e-vote*). Bien sûr, il y a des défauts et des limites à l'e-administration, par la réduction des effectifs (compensée en partie par des postes en relation avec l'informatique), l'utilisateur peut aussi se heurter à une véritable « barrière numérique », c'est-à-dire à des difficultés liées à la connaissance des technologies, mais dans le monde entier on constate l'introduction progressive de l'e-administration. Empiriquement, les pays scandinaves sont à la pointe de ce mouvement¹⁴⁹.

Il semble y avoir une corrélation d'ensemble entre le développement d'une GRH où la RLP est un phénomène d'importance, et l'essor des systèmes d'administration électronique. En fait, ce sont des caractéristiques complémentaires de l'ensemble constitué par les réformes de NGP. On observe une fois encore que les pays scandinaves et anglo-saxons sont assez proches entre eux, et assez éloignés des pays d'Europe continentale quant à l'avancée des réformes sur la GRH et sur l'e-administration¹⁵⁰.

Ce fait stylisé porte un éclairage intéressant sur les réformes en cours dans les pays développés. Les réformes sur la RLP et sur l'administration électronique sont purement et simplement des éléments complémentaires de la NGP. Certes, on pourra objecter que le graphique et le résultat présents témoignent d'un état transitionnel, au moment de l'adoption progressive des normes de la NGP ; peut-être ceci sera-t-il moins pertinent dans quelques années. Mais il faut probablement voir ce résultat comme une « photographie » de l'état des réformes à l'heure actuelle, et lui concéder une certaine pertinence.

¹⁴⁹ Le test WMW distingue d'un côté les pays scandinaves et de l'autre les autres pays de l'OCDE. On obtient U=89, ce qui donne un résultat significatif au seuil de 5%. Le niveau de développement de l'e-administration pour les pays scandinaves est donc en moyenne différent de celui des autres pays.

¹⁵⁰ Le test WMW isole les 12 pays avec le plus haut niveau de développement de la RLP, par rapport aux 12 autres. U=126 ; on en conclut que pour les deux groupes, le niveau médian de développement de l'administration électronique est significativement différent : en l'occurrence, plus la RLP est poussée, plus c'est le cas aussi en moyenne pour l'administration électronique (significativité à 1%).

f. La promotion de la RLP et de la performance en général dans un contexte d'Etat interventionniste ; y a-t-il un paradoxe scandinave ?

La recherche d'expériences concluantes sur la réforme des systèmes économiques et sociaux pousse un certain nombre de pays d'Europe continentale à s'intéresser aux choix faits ailleurs et éventuellement à s'en inspirer, si tant est qu'ils soient couronnés de succès¹⁵¹. Ainsi la France essaie-t-elle par exemple d'envisager la transposition de certaines règles et réformes mises en œuvre dans les pays scandinaves. On parle d'ailleurs de « flexicurité » pour désigner le modèle de régulation du marché du travail et de la protection sociale qui y a été élaboré.

Les choix des pays scandinaves ne se limitent pas à ce cadre, et ils affectent aussi aujourd'hui le mode de fonctionnement de leurs administrations publiques. Or, il faut rappeler que la puissance publique est la plus étendue au monde dans les pays « nordiques » (ou « scandinaves »), ce qui pourrait avoir des conséquences sur le succès des réformes de l'Etat. En effet on pourrait s'attendre à ce qu'il soit plus difficile de réformer une administration étendue et employant une part non négligeable de la population active que de réformer l'administration de pays où le secteur public reste résiduel dans le PIB. En fait, il faut savoir que ce sont les pays scandinaves qui sont aujourd'hui le plus en pointe dans les réformes de la NGP¹⁵².

Il y a là un paradoxe au moins apparent : ces réformes de promotion de la performance du management public, souvent qualifiées de « libérales » (au sens économique) car introduisant des principes de gestion d'entreprise et davantage de contrôles budgétaires, se révèlent en pratique appliquées plus largement et plus rapidement qu'ailleurs par des pays considérés comme des modèles d'un interventionnisme inspiré par les idées de Keynes. Faut-il alors supposer que l'on se trompe en soulignant le caractère idéologique des réformes de la gestion publique ? Faut-il au contraire en conclure que les pays scandinaves remettent en question les règles d'intervention publique et le fonctionnement de leur Etat en se rapprochant des mécanismes plus facilement adoptés par des pays « anglo-saxons » ? Ceci exigerait au préalable de rappeler l'essence de ces changements.

Il s'agit ici de se consacrer spécifiquement aux réformes développant la RLP dans les pays scandinaves, tout en identifiant ce prétendu paradoxe. Il faut mettre en évidence le contexte

¹⁵¹ Les développements à suivre sont adaptés de la future communication intitulée « La promotion de la performance de l'administration publique dans un contexte d'Etat interventionniste : le paradoxe scandinave », à la conférence « Etat social » du MATISSE, Université Paris I, à Paris, les 11-13 septembre 2006 (Percebois [2006c]).

¹⁵² Ainsi que cela a pu apparaître dans les faits stylisés *supra*.

économique et social de l'action des administrations publiques dans le contexte scandinave, puis souligner les récentes réformes de RLP ainsi que les différences significatives au sein même du groupe des pays « nordiques ». Le but ici n'est pas de traiter la « flexicurité », mais bien de se centrer sur la reconfiguration de la GRH publique des pays scandinaves à travers la prise en compte de la performance des fonctionnaires. Ceci suppose d'évoquer rapidement d'autres traits significatifs de la GRH publique, mais exclut par hypothèse de se consacrer au modèle de « flexicurité ». Le lecteur intéressé par la flexicurité et les réformes du marché de l'emploi peut consulter l'article de Gautié [2005], notamment parce qu'il approfondit le thème de la flexicurité en prenant le cas du Danemark, un pays dont la fonction publique sera justement au centre de l'analyse à suivre sur les pays scandinaves ; Ramaux [2006] constitue aussi une réflexion sur la portée de l'argument de la flexibilité du travail aujourd'hui, et ses limites. Ces précisions apportées, il convient désormais de donner quelques points de repère sur la place de l'Etat dans les pays scandinaves.

Quand on parle de « modèle scandinave » il vient à l'esprit un Etat interventionniste, très présent et qui recourt à des prélèvements fiscaux très importants pour financer des dépenses publiques tout aussi importantes, en Suède, Norvège, Finlande, et au Danemark ; on y rattache parfois l'Islande. Une part élevée de la population active travaille pour l'Etat. Globalement, les pays scandinaves se situent parmi ceux qui donnent la place la plus grande à l'Etat dans leur économie, et ce dernier est chargé de garantir de hauts niveaux de protection sociale. Un tel état de choses s'explique par un consensus social très fort, avec des syndicats très présents dans les choix économiques et sociaux, et hautement représentatifs de l'ensemble des actifs.

On peut ainsi indiquer que le système social scandinave coûte cher, mais qu'il autorise en contrepartie des services publics étendus. Pour prendre une illustration de ce principe, on peut montrer que, par exemple dans le cas des institutions en charge des personnes âgées, c'est dans les pays scandinaves, où les dépenses publiques sont les plus élevées au monde, que le ratio institutions publiques/institutions privées est maximum. On peut en outre établir une corrélation très nette entre le rang obtenu par chaque pays à ce ratio et le niveau des dépenses publiques. A l'aide d'Eviews, on montre la nette corrélation entre ces deux variables, établie au moyen de la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO).

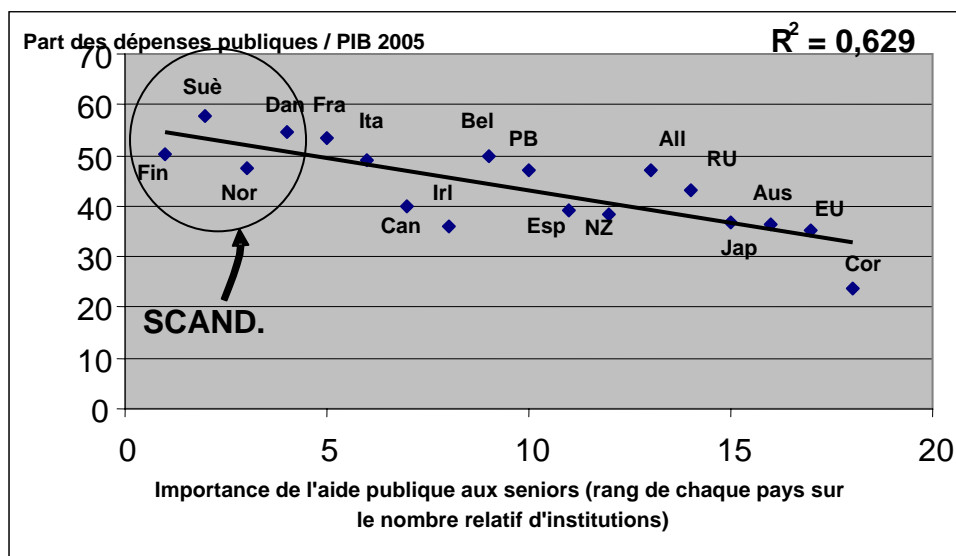


Figure 38 : Dépenses publiques et offre institutionnelle publique aux seniors¹⁵³

Dependent Variable: DEPENSES

Method: Least Squares

Date: 06/18/06 Time: 02:27

Sample: 1 18

Included observations: 18

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	55.77778	2.657724	20.98704	0.0000
AIDE_SENIORS	-1.278947	0.245532	-5.208885	0.0001
R-squared	0.629050	Mean dependent var		43.62778
Adjusted R-squared	0.605865	S.D. dependent var		8.608601
S.E. of regression	5.404491	Akaike info criterion		6.316777
Sum squared resid	467.3364	Schwarz criterion		6.415707
Log likelihood	-54.85099	F-statistic		27.13248
Durbin-Watson stat	2.656692	Prob(F-statistic)		0.000086

Figure 39 : Résultat de la régression (sous logiciel Eviews)

On constate donc que les pays scandinaves, qui ont les taux de dépenses publiques les plus élevés, sont aussi ceux qui socialisent le plus les dépenses pour les institutions destinées aux seniors¹⁵⁴. A contrario, les Etats-Unis, avec des taux de dépenses publiques très faibles relativement, ont le système où l'Etat intervient le moins dans ce domaine. Même si cette

¹⁵³ La variable « Dépenses publiques » apparaît à la colonne 2, et la variable « Offre institutionnelle publique aux seniors » est à la colonne 11 (voir annexe).

¹⁵⁴ Les données pour l'Islande sur le ratio relatif aux institutions n'étaient pas disponibles, ni celles pour la Suisse sur le taux de dépenses publiques. On peut de plus ajouter que les tests de normalité et d'hétéroscédasticité sont satisfaisants.

corrélation pouvait être prévisible, elle témoigne de l'arbitrage fait par tous les pays entre une gestion publique étendue mais coûteuse, et une faible pression fiscale mais sans doute un système social moins « égalitariste ».

On peut probablement extrapoler en affirmant que cet arbitrage est vrai aussi dans les autres secteurs traditionnels d'intervention publique. Par ailleurs, le choix des pays scandinaves est clair : il est judicieux d'avoir un Etat étendu, même coûteux, à partir du moment où il permet de garantir un accès partagé à des services publics jugés indispensables. Il est certain que ce n'est pas le choix élaboré par les pays « libéraux » au sens d'Esping-Andersen [1999].

Signaler cette corrélation et ses caractéristiques conduit à singulariser fortement les pays scandinaves, ce qui entraîne de lourdes conséquences quant à la nécessité de réformer l'Etat : puisque l'administration scandinave est très étendue, elle requiert peut-être plus que d'autres de prendre en compte la performance afin de réduire les dérives budgétaires éventuelles et de fournir des services publics satisfaisants pour les usagers et citoyens¹⁵⁵.

Que représente alors l'administration traditionnelle scandinave et quelles sont ses déclinaisons d'un pays à l'autre de la région, sur un plan économique et juridique ?

Pour identifier la spécificité de l'administration publique scandinave, il est intéressant de citer Leroy [2003] :

« Cet Etat-Providence est le trait caractéristique majeur des identités scandinaves et il implique notamment une large part de services publics nécessaires à son bon fonctionnement (administration, transport, enseignement, santé), soit environ 25% de la population active. La Suède et le Danemark se distinguent en cela des autres pays nordiques par leur taux élevé d'emplois dans le secteur public. » (p. 116)

Au-delà des cas de la Suède et du Danemark, il ne faut pas pour autant en déduire que l'administration publique en Finlande ou en Norvège est un acteur économique mineur. Les réformes d'ampleur qui touchent la rénovation des appareils d'Etat et la GRH publique autour de la notion de performance vont de ce fait avoir de grandes conséquences pour une part importante de la population active. Ceci devrait, on le suppose intuitivement, ralentir l'adoption des réformes, si l'on convient que les réformes de la NGP viennent limiter les prérogatives de la fonction publique et rogner certains avantages ou procédures spécifiques liés au statut.

¹⁵⁵ Cette proposition a déjà été avancée dans les faits stylisés précédents sur la RLP.

On le conçoit, en ce qui concerne la place conférée à la puissance publique, les pays scandinaves se situent dans le groupe de tête. Ceci peut accréditer l'idée que l'intervention publique y est massive dans une logique apparentée à celle de J.M. Keynes. Il ne faudrait pas toutefois en conclure que l'administration publique scandinave étendue constitue un déni du marché, loin s'en faut. Les pays scandinaves se présentent au contraire comme des acteurs centraux de la mondialisation ; en particulier, ces pays sont des leaders dans des domaines porteurs de la période actuelle de globalisation. Les exemples de Nokia (téléphonie) en Finlande, d'Ericsson (téléphonie) ou IKEA (mobiliers) en Suède, viennent étayer cette idée.

Le défi relevé par les pays scandinaves est celui de la coexistence d'un large secteur public, impliquant une pression fiscale élevée sur les entreprises, et ceci dans un cadre de concurrence fiscale élevée, et d'un secteur privé dynamique et bien inséré dans les échanges internationaux.

En termes de réussite économique, il serait malvenu de contester le succès des pays scandinaves, qui jouissent d'un haut niveau de vie parmi les pays de l'OCDE, des niveaux de corruption les plus bas du monde, et qui prouvent par conséquent qu'il ne faudrait pas suggérer que la puissance publique scandinave est un frein incompatible avec l'essor économique, social et politique. En tout cas, l'alliance de l'Etat scandinave avec le tissu économique et la fameuse « culture de consensus » scandinave semblent représenter un terreau fertile pour ces pays sur la voie du progrès. Certes, tout n'est pas idyllique, en particulier du fait d'un chômage relativement élevé, mais un pays comme la France pourrait à certains égards être envieux de la situation des pays scandinaves¹⁵⁶.

L'idée d'un Etat fort et interventionniste est souvent intuitivement rapprochée de celle de centralisation. Or, il serait faux de croire que l'administration scandinave repose sur des bases unifiées et sur un Etat central dominant. En réalité, la culture scandinave se fonde sur la combinaison – sur le plan économique – d'un interventionnisme poussé et d'un secteur privé innovant et performant, et – sur le plan politique – d'un grand libéralisme, ce qui peut expliquer le degré élevé de décentralisation dans les pays nordiques¹⁵⁷. A ce propos, le

¹⁵⁶ La réplique qui est souvent faite à ceux qui admirent les pays scandinaves est toutefois la suivante : comment comparer des pays qui ont au plus 10 millions d'habitants avec un pays comme la France et ses 60 millions d'habitants ? Il est certain que cette remarque vient limiter la portée des propositions de ceux qui ne jurent plus que par l'exemple des pays nordiques.

¹⁵⁷ A ce titre, Siisiäinen [1994] est une référence pertinente, dans la mesure où l'auteur établit une trame de caractéristiques communes aux Etats-providence scandinaves, laissant la place à quelques spécificités administratives nationales. La suite de ce travail permettra de constater ces variations nationales autour d'une base institutionnelle partagée. Ces écarts sont aussi notés par Abrahamson *in* Abrahamson *et al.* [1999]. Voir aussi les faits stylisés sur la décentralisation *supra*.

principe de subsidiarité est lourd de sens dans les pays scandinaves, et il explique l'articulation harmonieuse des divers échelons de la puissance publique.

Pour s'en convaincre, il est judicieux de commenter le passage suivant donné par Albaek [1995] :

« A quelques variations près entre les pays nordiques, les fonctions du secteur public sont attribuées à des organes aussi proches que possible des citoyens concernés ; ce n'est que lorsqu'un niveau inférieur de gouvernement n'est pas considéré comme assez grand, du point de vue démographique ou économique, pour accomplir une fonction donnée qu'un niveau plus élevé prend la relève. » (p. 273)

Ce principe de subsidiarité, exposé par Albaek, est également en vigueur dans la plupart des Etats développés, dont la France. On le retrouve au niveau européen, dans l'articulation des compétences nationales et de l'union. Dans le contexte scandinave, ce principe a toutefois une signification et une incidence remarquables, du fait de la taille importante de la puissance publique.

Pour éviter que les décisions publiques d'un Etat central trop élargi ne viennent excessivement contrarier les citoyens et dans le but de garantir un contrôle politique équilibré des individus sur l'Etat, la décentralisation est donc une exigence incontournable des pays scandinaves. Refuser ce principe de « bonne gouvernance » serait vu comme un obstacle au contrôle des citoyens sur la puissance publique. Si l'on compare avec un pays comme la Suisse, et même si cette comparaison n'a qu'un but heuristique et reste de portée limitée pour des raisons évidentes, les pays scandinaves ont peut-être « encore plus besoin » de cette décentralisation politique et administrative que la Suisse, du fait de l'extension beaucoup plus grande de l'Etat des pays nordiques.

Même si l'Etat en France n'a pas les dimensions de celui des pays scandinaves, il faut probablement voir dans le cas scandinave un exemple intéressant, car il témoigne du fait que davantage de décentralisation ne requiert pas obligatoirement un Etat aux compétences réduites.

Par-delà les caractéristiques d'ensemble de l'Etat scandinave, il faut toutefois expliquer pour quelles raisons un tel Etat, certes décentralisé mais très étendu, s'est forgé et maintenu aujourd'hui malgré l'essor des tendances à la globalisation et le retour en grâce d'un libéralisme économique net après certains échecs des politiques interventionnistes, il y a une génération de cela. En effet, il y eut quelques velléités de réduire la taille de l'Etat dans les pays scandinaves, et ceci fut même concrétisé de façon assez significative. Mais il faut aussi s'accorder sur la permanence d'un Etat plus étendu qu'ailleurs aujourd'hui encore.

Le point suivant a déjà été évoqué subrepticement, mais il convient de le développer plus avant : par opposition aux pays « libéraux » et « conservateurs », Esping-Andersen [1999] distingue les pays « sociaux-démocrates », selon une typologie bien connue. Les pays scandinaves, au premier rang desquels (en tant que « modèle » économique) on trouve la Suède, sont à identifier aux pays sociaux-démocrates, alors que les Etats-Unis sont typiques des pays « libéraux », et l'Allemagne ou la France le sont pour les pays « conservateurs ». Pour ce qui est de l'émergence des administrations scandinaves, Esping-Andersen l'explique de la façon suivante :

« En Scandinavie, les destinées de la social-démocratie durant les décennies passées sont étroitement liées à l'établissement d'un Etat-providence de classe moyenne qui profite à la fois à la clientèle de sa classe ouvrière traditionnelle et à la nouvelle classe des cols blancs. Les sociaux-démocrates scandinaves sont parvenus à ce résultat parce que le marché du bien-être privé était relativement sous-développé et en partie parce qu'ils étaient capables de construire un Etat-providence doté de caractéristiques suffisamment généreuses pour satisfaire les besoins d'un public plus sélectif. Cela explique également le coût extrêmement élevé des Etats-providence scandinaves. » (p. 48)

Cette justification de l'essor de l'Etat scandinave permet-elle encore aujourd'hui de justifier le maintien de cette puissance publique aux larges dimensions ? En particulier, l'exigence de compétitivité qui pèse sur les entreprises peut-elle s'accommoder de l'Etat traditionnel scandinave, même très décentralisé ?

En guise de réponse d'étape à cette interrogation, il faut probablement se poser la question de la pertinence des réformes de Nouvelle Gestion Publique (NGP), déjà étudiées, pour les pays scandinaves. A ce sujet, l'Etat scandinave n'est-il pas plus difficile à réformer, du fait de son extension plus grande qu'ailleurs ?

Les réformes de la NGP perdurent aujourd'hui, et elles sont adoptées par de nombreux pays, suivant des déclinaisons nationales qui n'empêchent pas une ambition partagée : celle de la performance publique et de la promotion de l'intérêt général. Etant donné que les réticences des fonctionnaires se sont fait entendre bien souvent, ainsi que celles des citoyens refusant que le service public local soit fermé ou concédé à un agent privé, il faut s'attendre en théorie à plus de difficultés qu'ailleurs dans les pays scandinaves pour mettre en œuvre les réformes de la NGP. Or, c'est bien l'inverse que l'on constate¹⁵⁸. Mais il est encore trop tôt pour avancer une raison de cet état de fait. Pour le moment, il faut voir que les réformes des administrations publiques scandinaves dans une optique de performance ont justifié des

¹⁵⁸ Ainsi que les faits stylisés précédents ont commencé de le démontrer.

aménagements profonds, juridiques aussi bien qu'administratifs. Il convient maintenant de rappeler ces changements en développant beaucoup plus les résultats déjà mentionnés.

D'abord, sur un plan juridique, les pays scandinaves ont eu à changer la règle de droit public administratif afin de mettre en conformité les administrations avec la nouvelle donne inspirée de la NGP et donc, des principes en vigueur dans l'entreprise pour développer la performance.

Au premier rang de ces réformes, il faut attacher une certaine importance aux changements sur le statut des fonctionnaires, désormais beaucoup plus proche des droits de l'agent du secteur privé. Mais à cet égard, tous les pays scandinaves ne sont pas partis du même point, et c'est ici le contexte historique du droit de chaque pays scandinave qui influence les réformes. Les pays historiquement proches du Common Law (Suède par exemple) distinguent moins les deux types de droit, alors que ceux qui sont proches du droit romain (Finlande par exemple) ont par tradition davantage cloisonné leurs systèmes de droit, ce qui est précisément remis en cause aujourd'hui¹⁵⁹. A ce sujet, sur la différence entre Common Law et droit romain, et plus généralement sur le courant de l'économie du droit, voir aussi Kopp [2001].

On peut approfondir cette question ; Modeen [2004] montre clairement ce qu'il en découle dans l'exemple de la Finlande, avec ce rapprochement des règles juridiques publiques sur celles du droit privé :

« Dans son projet de loi 1993.291, le gouvernement exprime le désir de rapprocher le statut du fonctionnaire public de celui du salarié de droit privé de l'Etat. (...) On est en train de passer à une nouvelle pratique où le traitement n'est plus attaché à l'emploi mais au fonctionnaire. L'importance du traitement dépend dorénavant non seulement du travail associé au poste mais aussi de son accomplissement actuel par l'agent. » (pp. 181-182)

Cet extrait est révélateur de l'esprit des réformes de NGP : il faut individualiser les rémunérations publiques selon le critère de la performance, et pour cela manier les instruments traditionnels de management privé, à savoir les primes en fonction de l'obtention des objectifs assignés au départ, ou les primes « non méritées » pour cause de résultats insuffisants. On parle de plus en plus de « rémunération au mérite » dans la gestion publique, avec notamment pour justification, outre la nécessité de la bonne utilisation des deniers publics, l'exigence de fonctionnaires performants et surtout motivés par leur travail. Ceci

¹⁵⁹ Toutefois, les pays scandinaves se caractérisent en général par des modes de recrutement dits « ouverts » concernant leur fonction publique, ce qui atteste de la faiblesse relative des concours comme mode d'entrée prioritaire, et ce qui rapproche du même coup le droit public administratif et le droit du travail de ces pays (voir les faits stylisés *supra*). On peut se référer à Modeen [1987] et à Smith [1987] pour une présentation – respectivement – des cas finlandais et norvégiens, ou à Percebois [2006d] pour une analyse comparée des modes de recrutement dans les fonctions publiques nationales de l'OCDE sur des bases théoriques et empiriques.

implique donc d'attirer dans la fonction publique les agents les plus performants, afin d'éviter un effet de sélection adverse préjudiciable et bien connu de la littérature spécialisée sur l'administration publique.

Rénover l'architecture juridique constitue un moyen de moderniser l'Etat en renforçant l'exigence de performance. Néanmoins, pour louable que soit le fait de promouvoir une gestion efficace des fonds publics, il est probablement tout aussi souhaitable de garantir certaines missions traditionnellement dévolues à l'Etat, fussent-elles moins marquées du sceau de la performance, mais tout aussi « socialement rentables » (même si l'association de ces deux derniers termes n'est pas très heureuse, ainsi que le lecteur pourra l'observer).

Quoi qu'il en soit, cette refondation des statuts de fonctionnaire en Finlande comme dans la plupart des pays scandinaves revêt l'aspect d'une individualisation des rémunérations très symptomatique de son époque. La performance se joue au niveau de la motivation de chaque agent public ; la RLP est donc un instrument qualifié de « motivation extrinsèque » à l'agent, par opposition à sa « motivation intrinsèque », qui ne dépend pas de stimulus externe à l'agent ou encore qui lui est propre¹⁶⁰.

Il est certain que sur cette base, l'adaptation des règles de droit a dû être plus complexe dans les Etats scandinaves proches du droit romain que dans les autres, mais cette adaptation a été considérée comme nécessaire pour améliorer le fonctionnement des administrations, force est de l'admettre.

Sous l'angle administratif, la refondation des règles de management public dans les pays scandinaves se fait aussi dans la perspective de promouvoir la performance des agents publics et plus largement des administrations. Habituellement, la science administrative distingue les GRH publiques qualifiées de « système de carrière » (où l'agent public passe normalement toute sa carrière), et celles suivant un « système d'emploi » (où le poste est pourvu via des recrutements « ouverts » sur les candidats du secteur privé, en fonction de l'expérience passée et des performances de l'agent)¹⁶¹. Certains auteurs estiment néanmoins qu'un système d'emploi « pur » n'existe aujourd'hui nulle part, en raison des problèmes qu'il induirait pour les logiques administratives publiques (on peut seulement noter de fortes tendances en sa faveur dans un grand nombre de pays).

La flexibilité accrue, impulsée par une convergence vers les systèmes « d'emploi » dans le cadre de la NGP, est destinée à mobiliser les fonctionnaires sur la nécessité d'être appliqués et performants, suivant certaines méthodes issues de l'entreprise. Mais ceci inclut aussi une

¹⁶⁰ Voir aussi *infra* à l'occasion des critiques à l'encontre de la RLP.

¹⁶¹ Voir aussi *supra*.

meilleure rémunération des résultats et des réussites qu'avant, couplée à une plus forte hétérogénéité des rémunérations. Il y a là, pour l'économiste, un dilemme standard entre équité des traitements et rémunération de l'efficacité. Au nom de la performance, c'est le critère d'efficacité qui l'emporte très souvent aujourd'hui, dans l'esprit des réformes du moins, sans manquer de poser un grand nombre de problèmes liés à leur mise en application (en particulier, certains auteurs soulignent que rémunérer la performance exige de plus gros budgets qu'auparavant, dans le but d'octroyer des primes à certains agents sans « rogner » sur le traitement des autres).

Les pays scandinaves ne dérogent pas à cette tendance. En témoigne l'exemple de la Norvège, donné par Smith [2002] :

« Et, au sein de la Fonction publique étatique propre, une tendance assez nette va dans la direction d'un recours accru à certains procédés empruntés à l'idéologie triomphante, dont celui de fixer les salaires individuels en fonction des 'performances' constatées plutôt qu'en fonction de critères plus traditionnels (comme l'ancienneté ou le grade). Depuis longtemps, le système de l'emploi domine dans la 'Fonction publique' norvégienne et l'impression se fait de plus en plus nette que la politique ne voit guère plus de raison de différencier entre la Fonction publique et l'ensemble des employés du secteur privé. » (pp. 214-215)

Apparemment, les pays scandinaves, en dépit de la taille de leur administration publique, ne se différencient pas des autres pays réformateurs au moment d'appliquer les changements dans la GRH, en particulier quand il s'agit d'accroître l'exigence de performance.

Or, si l'on tient compte de ce qui a été dit des spécificités de l'administration scandinave, et du haut degré d'interventionnisme public des pays nordiques, on aurait pu croire que les fonctionnaires se seraient opposés aux réformes de la NGP. Mais on doit rappeler une fois encore qu'il s'agit précisément des pays les plus en avance dans la transposition pratique des principes théoriques de NGP, comme les lignes suivantes s'attacheront à le démontrer.

Il y a donc un paradoxe au moins apparent chez les pays scandinaves, pour l'observateur extérieur : la remise en cause des règles traditionnelles de gestion publique devrait être théoriquement plus délicate dans les pays à Etat très étendu, et pourtant cette hypothèse est invalidée. En réalité, et même si d'un pays nordique à l'autre il y a quelques différences sur les réformes, on peut expliquer la volonté des pays scandinaves d'impulser très vite les règles de NGP par deux raisons principales. D'une part le fait que l'impératif de restaurer ou garantir la solvabilité des comptes publics soit plus fort encore dans les pays où l'Etat est étendu, car

négliger cette réforme serait risqué pour l'économie toute entière. D'autre part l'expérience proverbiale du consensus social scandinave explique peut-être aussi la vitesse des réformes.

En cela, et à partir de ces deux tentatives d'explication, le paradoxe scandinave portant sur les réformes du management public serait seulement un « effet d'optique », et non un fait avéré. Pour dépasser cet apparent paradoxe, on pourrait mettre sur le compte d'un certain pragmatisme la propension des pays scandinaves à adapter leur modèle économique, ou leurs méthodes de gestion publique, tout comme ils l'ont montré au niveau de leur régime d'emploi et de protection sociale avec la « flexicurité ». Cependant, il faut absolument garder à l'esprit que l'obtention d'un consensus sur ces questions est toujours un processus long et difficile.

Puisque le paradoxe scandinave sur les réformes peut être expliqué semble-t-il, et donc perdre sa substance, il faut sans doute en déduire que les pays scandinaves veulent conserver la plupart des avantages de leur système traditionnel tout en s'adaptant aux nécessités de la mondialisation, exigeant des Etats plus performants, et alliés des entreprises soumises à rude concurrence sur les marchés exposés à l'international. On peut avancer une sorte « d'ardente obligation » pour justifier les réformes du management public en vue de la performance, des réformes d'autant moins évitables que la dépense publique et la fiscalité sont élevées. Auparavant on a montré que dans l'OCDE l'intensité des réformes sur la performance est d'autant plus grande que la fonction publique est étendue (voir aussi Percebois [2006a]). De même, face à des taux de chômage élevés dans les pays nordiques, les réformes visant à instaurer la « flexicurité » ont peut-être été plus facilement tolérées par les citoyens.

Avancer l'idée du pragmatisme scandinave permet donc de contourner un éventuel paradoxe scandinave sur les réformes de RLP. Mais on ne saurait toutefois en inférer que tous les pays scandinaves avancent au même pas dans ces changements administratifs majeurs. Temmes [1998] explique à ce sujet :

« La doctrine de la NGP semble avoir constitué un tournant dans la politique administrative récente des pays nordiques. Le Danemark a été un pays pionnier dans l'application de la NGP (...) Dans les années 90, la Finlande a été le pays le plus cohérent et le plus déterminé dans l'application de la NGP pour les pays nordiques. (...) Dans les années 90, [le modèle suédois] a tellement changé qu'il est difficile pour un étranger de se faire une idée de la politique administrative suédoise. (...) Le développement économique de la Norvège n'a (...) pas engendré des pressions exigeant des réformes administratives radicales. » (pp. 523-524)

Ainsi donc, le cadre national propre à chaque pays scandinave explique certaines différences dans l'application des principes de la NGP au niveau du guichet et de l'utilisateur. Mais le

mouvement d'ensemble ne peut être nié quand on le compare aux autres pays de l'OCDE, ainsi qu'on l'a déjà vu.

La mise en évidence de ces différences et de ces points communs au sein du groupe des pays scandinaves suggère que la culture du consensus est probablement ce qui fait le socle commun de la NGP dans le cas scandinave. Néanmoins, un tel consensus social sur les réformes en vigueur ou en cours ne devrait pas faire conclure, loin de là, à une vision idéale de la NGP dans le cadre scandinave.

Ce qu'il faut donc probablement retenir, c'est d'une part la relative homogénéité des pays scandinaves quant aux réformes de NGP, vue de l'extérieur, et d'autre part la distinction significative qu'il faut reconnaître entre les expériences nationales de la Suède et des autres pays de la région. En effet, même si les réformes du management public en Scandinavie sont globalement assez avancées, on ne devrait pas s'en tenir exclusivement à l'observation des tendances moyennes : il a été fait allusion au cas de la Norvège, qui revient chez plusieurs auteurs comme preuve de la relative hétérogénéité des pays scandinaves sur ce point¹⁶². On constate en réalité une forme de contestation face à l'immixtion des normes de gestion d'entreprise dans la culture de l'administration, et face à la prévalence croissante de méthodes qui seraient étrangères aux principes fondateurs et légitimant l'intervention de l'Etat dans l'économie et la société.

A ce propos, la charge la plus lourde contre les méthodes de NGP instaurées en Scandinavie provient peut-être de Kickert et Jorgensen [1995], et elle témoigne certainement des ambiguïtés qui subsistent concernant les motivations réelles et les moyens des réformes en cours :

« L'orientation managériale, l'orientation vers le client et le marché, constituent ensemble une alternative idéologique à l'Etat providence social, où les valeurs publiques traditionnelles des sociétés d'Europe occidentale, telles la légalité et la légitimité, la justice sociale et l'égalité, ne jouent désormais plus de rôle prédominant. [...] Concluons enfin en rappelant que l'administration publique occidentale a une longue tradition de plusieurs siècles où elle a fait marcher ses affaires de façon efficace et rentable, longtemps avant que l'on n'invente les sociétés commerciales et la gestion commerciale. » (p. 683)

A travers cette critique des réformes managérielles, on peut percevoir un agacement à l'encontre des credo affichés à intervalles réguliers par une large part de l'opinion universitaire et administrative. La question sous-jacente est sans doute celle de la confrontation des ambitions théoriques d'efficacité et de performance à la réalité du terrain

¹⁶² En particulier, Christensen et Laegreid [1998] constitue un apport intéressant sur la relative réticence de la Norvège pour instaurer les changements administratifs plus facilement adoptés ailleurs en Scandinavie.

administratif et à la difficulté d'élaborer des routines d'organisation en phase avec les nobles missions définies par les « théoriciens des réformes »¹⁶³. L'horizon théorique tracé par Max Weber, longtemps jugé indépassable, est désormais contesté des réformes inspirées assez souvent par l'accumulation des critiques provenant à l'origine d'arguments stigmatisant les errements de l'administration par rapport à l'entreprise (Von Mises [2003/1944] ou Niskanen [1971]), et maintenant relayés principalement par une volonté de s'inspirer simplement des bonnes pratiques de la gestion d'entreprise face à la croissance du déficit et de la dette¹⁶⁴. Mais c'est aussi l'esprit du temps, le *zeitgeist*, qui veut cela, diront ceux qui admettent les réformes ou s'enthousiasment à leur sujet. C'est aussi, pour une part, l'opinion de l'auteur de ces lignes, même s'il faut rester prudent sur la portée des changements en cours.

En conséquence, le paradoxe scandinave est une idée séduisante à première vue et il offre matière à réflexion. Il reposerait sur l'idée étonnante au premier abord que les pays scandinaves, célèbres pour l'essence interventionniste de leur modèle économique et social, sont aussi les premiers à adopter les normes de management public, qualifiées bien souvent de « libérales », et aujourd'hui appelées de leurs vœux par de nombreux théoriciens et praticiens de l'administration publique.

On peut dépasser le paradoxe scandinave, en estimant que les réformes ne sont pas toutes forcément teintées d'une idéologie rétive au secteur public, ou encore en considérant que les pays scandinaves ne sont pas en train de laisser de côté leur système traditionnel d'Etat. Etre d'avis que le paradoxe scandinave n'est qu'une simplification des faits, c'est aussi penser que les réformes ont pour but d'apporter des adaptations à un système économique face aux mutations rapides de la société. C'est peut-être une preuve de pragmatisme pour certains, d'autres y verront davantage une marque d'opportunisme libéral qu'une recherche de l'intérêt général.

Quelle que soit l'opinion que l'on se fait de la trajectoire des pays scandinaves, l'observateur français ne devrait pas manquer de s'interroger sur la portée des changements dans la gestion publique scandinave, tant les enjeux sont proches. En effet, sur l'étendue des missions sociales dévolues aujourd'hui à la puissance publique, la France reste tout de même plus proche de la Suède que des Etats-Unis. A la croisée des chemins, l'expérience scandinave des

¹⁶³ Feldman et Pentland [2003] essaient à ce sujet d'élaborer une théorie adaptative des routines d'organisation administrative, en prenant compte les changements d'environnement institutionnel.

¹⁶⁴ Voir aussi la première partie de ce travail, pour une approche théorique.

réformes de l'administration publique jouera peut-être le rôle de sextant qui fait défaut à la France.

g. Discussion théorique en marge des faits stylisés ; effets pervers de la RLP sur l'éthique des agents publics et justification de la déconcentration managériale :

Après ces constatations empiriques, sur l'OCDE ou spécifiques aux pays scandinaves, il convient néanmoins de tempérer les espoirs que l'on peut placer dans la rémunération liée à la performance, tant sur une base empirique que sur une base théorique¹⁶⁵. En effet, loin de n'avoir que des effets bénéfiques sur la performance et l'efficacité, la RLP peut aussi présenter des défauts, et agir en particulier sur le comportement éthique et la motivation des fonctionnaires. Les pays précédemment cités et très impliqués dans la NGP et la RLP devraient s'intéresser à ces effets pervers.

Des comportements éthiques supposent l'adhésion à des valeurs communes et un engagement en faveur de la performance. De ce fait, il est nécessaire de se pencher sur les mécanismes qui sous-tendent la motivation et sur lesquels la RLP est censée jouer.

On peut avancer que la performance est induite par deux types de phénomènes. D'une part, les fonctionnaires devraient être personnellement et naturellement motivés par leur travail. D'autre part, la RLP devrait permettre d'ajouter un surcroît de motivation pour ceux qui n'en ont pas assez ou pour améliorer encore les efforts des agents performants, plutôt que de recourir exclusivement à des traitements fixes. Ce sont deux problèmes différents. Il faut donc se pencher sur les relations entre ces deux phénomènes à la base de la performance. Un comportement éthique, entendu comme une forte motivation et des efforts notables en vue d'accroître la performance et la qualité, devrait émerger de ces deux phénomènes¹⁶⁶ : le premier correspond à ce que l'on nomme « motivation intrinsèque » propre à chaque agent, le second correspond à la « motivation extrinsèque », sur laquelle la RLP peut influencer (Deci et Ryan [1985]).

¹⁶⁵ Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « Ethics and Individual Performance Pay in Public Administration: The 'Crowding-Out' Effect and Other Considerations », lors de la conférence du European Group of Public Administration (EGPA) sur le thème « Reforming the Public Sector: What about the Citizens? », à Berne (Suisse), les 31 août-3 septembre 2005 (Percebois [2005a]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier MM. J. Maesschalck, de l'Institut de management public de l'Université catholique de Louvain (Belgique) et L. Huberts, Professeur d'administration publique à la Vrije Universiteit d'Amsterdam (Pays-Bas). Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

¹⁶⁶ Il y est fait rapidement référence *supra*.

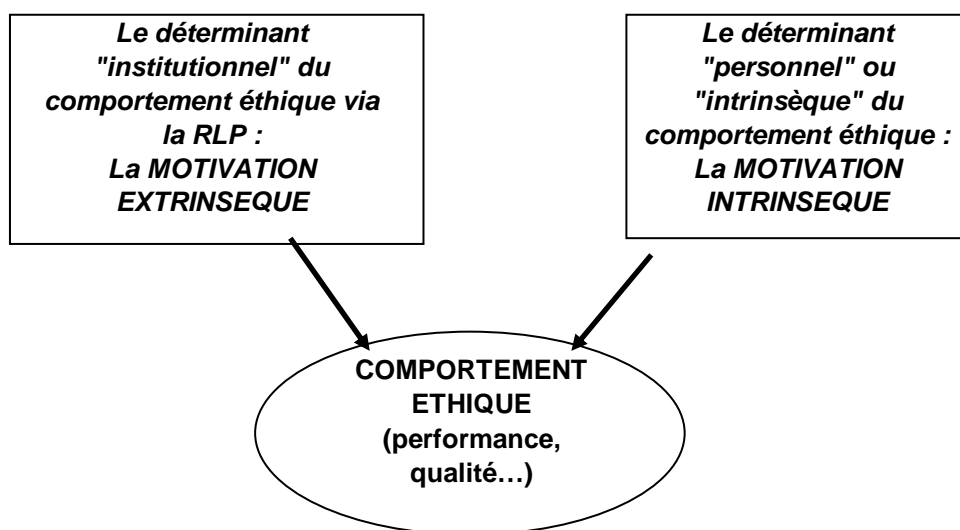


Figure 40 : Motivation, RLP et comportement éthique

L'exigence d'une évaluation efficace de la performance suppose une technique adéquate de filtrage, pour séparer les agents « qui font des efforts » des autres. Bien sûr, il est coûteux de procéder à une telle distinction, et ce coût se mesure en temps ou en moyens financiers. Le filtrage a pour but d'améliorer la composante « personnelle » ou « intrinsèque » par un recrutement efficace destiné à accroître les comportements éthiques dans la fonction publique (ce qui est fait notamment par des « recrutements ouverts », voir *supra*).

Mais à l'heure où la NGP « importe » des méthodes de RLP issues de l'entreprise, il existe un débat sur l'efficacité de ces mesures. Pour certains auteurs spécialistes de gestion d'entreprise, il faut compter avec des effets pervers générés par le recours à des primes incitatives, et qui vont dans le sens contraire de l'éthique exigée des agents. Faut-il s'attendre à ces effets dans l'administration publique ?

A propos de la RLP, on observe tout d'abord ce que l'on appelle l'effet d'éviction, qui est l'effet pervers central produit par une RLP mal maîtrisée ; cet effet sera décrit très largement dans les explications à suivre. Pourtant, face au risque de mauvaise gestion en raison d'une absence de RLP, les réformateurs préfèrent introduire quand même des éléments de type primes.

Comment des comportements éthiques peuvent-ils être finalement contrecarrés par la RLP, alors que c'est précisément le contraire qui est recherché ? En fait, la plupart du temps, on évite d'attacher de l'importance aux effets négatifs de la RLP. C'est-à-dire que l'on ne

suppose qu'un accroissement de la motivation chez tous les agents, qu'ils soient motivés ou non au départ. Pour les agents peu motivés, la RLP devrait créer cette motivation qui fait défaut sur des bases purement monétaires, en créant aussi un risque accru de sanctions. Pour les agents déjà motivés, la RLP devrait ajouter un supplément de motivation désirable.

On pourrait considérer que la RLP est une panacée. Elle procède des avancées théoriques de l'agence déjà étudiées. Or, il faut insister sur les deux modes de motivation existants : d'abord la motivation « intrinsèque », à savoir la motivation ressentie par l'agent sans aucun stimulus externe de type financier ou statutaire. Ensuite, la motivation « extrinsèque », considérée comme l'ensemble des méthodes de type « carotte et bâton » maniées par les supérieurs hiérarchiques, et qui constituent l'arsenal des théoriciens de l'agence. A ce sujet, la référence à Edickinson et Villeval [2004] est probablement intéressante :

“An indication of the existence of intrinsic motivation lies in the fact that a significant proportion of the agents perform at the desired output level when their principal shows no willingness to monitor. Monitoring may undermine intrinsic motivation when the monitoring intensity exceeds its equilibrium level, when the employment relationship is based on interpersonal links and when distributional concerns are at work.” (pp. 5-6)

Il y a probablement des interactions entre les motivations intrinsèque et extrinsèque. Il semble possible de corroborer l'idée qu'il existe un véritable « effet d'éviction » de la part des incitations de type « extrinsèque » sur la motivation « intrinsèque » ; on pourrait résumer cette idée par une formule un peu rapide, mais ayant le mérite de saisir le sens général de l'effet d'éviction, en disant que « trop d'incitations tuent les incitations ». Au contraire, en l'absence de RLP ou d'autres incitations externes, il subsisterait une motivation intrinsèque et variable d'un agent à l'autre, et qui constitue la base du comportement éthique exigé des fonctionnaires.

La RLP dans la fonction publique pourrait avoir les mêmes défauts que celle destinée à l'entreprise, ainsi qu'en témoignent Frey et Osterloh [2005] qui se consacrent à la RLP des entreprises : ils montrent que des salaires fixes pourraient être plus efficaces que des systèmes sophistiqués de RLP dans l'entreprise, dans la mesure où les inconvénients de la RLP pourraient surpasser ses avantages. Le passage suivant de l'article de Frey et Osterloh ne devrait pas manquer de susciter le débat dans le management public, au moment où la NGP amène justement à se rapprocher de la RLP de l'entreprise :

“...crowding-out takes place when perceived self-determination suffers from external interventions in the form of monetary incentives or control. (...) [Individuals'] attention shifts from the activity itself to the reward or sanction. The content of the activity loses its importance. A pre-condition for crowding-

out to occur is that the individuals concerned have intrinsic motivation, which can then be undermined.”
(pp. 15-16)

L'effet d'éviction surviendrait ou bien en raison de l'excès de contrôles sur l'efficacité (ce qui décourage et démobilise les agents), ou d'une insuffisance des primes alors même que la motivation intrinsèque peut baisser fortement (les agents accordent de plus en plus d'importance aux bonus et de moins en moins à l'activité elle-même pour ce qu'elle a d'attrayant). Au final, l'effet d'éviction est une véritable menace sur les comportements éthiques dans l'administration publique, et les approches de NGP devraient viser à limiter ce problème en n'étant pas trop « ambitieux » quand il s'agit de calibrer les politiques de GRH de type RLP.

A ce stade des réflexions sur la RLP, on peut s'attendre néanmoins à l'objection suivante : la RLP dans la fonction publique doit-elle rencontrer les mêmes problèmes que la RLP de l'entreprise ? Certes, il paraît difficile de répondre à cette interrogation, notamment du fait de la mise en évidence de longue date, des intérêts spécifiques des fonctionnaires par rapport à ceux des salariés du privé (recherche de « l'intérêt général », en particulier, même si ce dernier est souvent difficile à cerner en pratique). Toutefois, des études se multiplient dans le secteur privé, pour soutenir l'idée que la RLP provoquerait parfois de graves problèmes de motivation. Par exemple, une étude a montré que, dans les ateliers de fabrication britanniques où les salariés sont contrôlés via des dispositifs électroniques, au nom de la productivité et de l'efficacité, le sentiment d'un excès de contrôles produirait une forme de rejet des incitations, le désintérêt et même une chute de la motivation que l'on qualifiera ici « d'intrinsèque »¹⁶⁷.

Il semble toutefois possible pour la RLP de s'abstraire des risques d'effet d'éviction et de trouver un juste milieu, un équilibre sur le niveau de RLP. C'est en tout cas ce que devraient veiller à faire les pays les plus avancés dans cette réforme (pays scandinaves et anglo-saxons) précédemment identifiés.

¹⁶⁷ Hencke [2005] montre en effet sur ce cas d'espèce qu'il y aurait un excès de contrôles et d'incitations extrinsèques (au sens de la terminologie présente), ce qui abaisserait l'effort des agents et nuirait à la motivation intrinsèque. Ceci constitue certainement un exemple « d'effet d'éviction » sur la performance. Pire encore, selon les syndicats d'employés, l'effet global serait complètement contreproductif :

“We are having reports of people walking out of jobs after a few days' work, in some cases just a few hours. They are all saying that they don't like the job because they have no input. They just followed a computer's instructions”.

Dans quelle mesure ces problèmes pourraient-ils affecter le management public ? Peut-on alors définir des méthodes de RLP qui éviteraient l'effet d'éviction ?

Pour compléter Frey et Osterloh [2005], qui envisagent une sorte « d'effet prix » pour voir les conséquences de la RLP, cette partie de l'étude se propose de déterminer la RLP optimale et adéquate dans une administration publique, en tenant compte des risques d'effet d'éviction sur la motivation intrinsèque. On suppose qu'il existe des agents « à effort élevé », c'est-à-dire disposant d'une forte motivation intrinsèque, ou encore d'une éthique développée. Il existe aussi des agents « à effort faible », ayant par conséquent une faible motivation intrinsèque.

Tant que les primes incitatives restent faibles, l'effort final est évidemment surtout déterminé par la motivation intrinsèque. Une RLP peu intense accroît d'abord la motivation extrinsèque sans abaisser la motivation intrinsèque, jusqu'au moment où elle devient si forte que l'agent est contraint à s'intéresser principalement aux primes et bonus, et beaucoup moins à l'essence de l'activité qui lui est dévolue : c'est alors le seuil de l'effet d'éviction. Au-delà, plus la RLP croît, plus la motivation intrinsèque baisse, ce qui risque d'abaisser du même coup l'effort total ; c'est le cas si la part variable de la rémunération atteint des proportions démesurées de la rémunération des agents.

Néanmoins, il faudrait affiner les comportements entre les agents « naturellement motivés » et les autres. On peut penser que *les agents à forte motivation intrinsèque subissent plus tardivement les conséquences de l'effet d'éviction*, à mesure que la part variable de leur rémunération augmente. Ensuite, on peut estimer que *la baisse de la motivation intrinsèque sera plus rapide chez les agents à faible motivation intrinsèque au départ*, que chez les autres agents, à mesure que les conséquences destructrices de l'effet d'éviction se font sentir. Il faudrait ajouter une hypothèse pour valider la constatation empirique des conséquences néfastes de l'effet d'éviction : l'on supposera que la hausse de la motivation extrinsèque sera plus faible en valeur absolue que la chute de la motivation intrinsèque, de manière à avoir au final une chute de la motivation totale. Sans cette hypothèse, qui revient à dire que la productivité marginale de la RLP devient négative avec l'effet d'éviction, on ne pourrait s'accorder avec la réalité empirique de l'effet d'éviction, démontrée par Frey et Osterloh notamment. Pour citer à nouveau Edickinson et Villeval [2004], le mécanisme est le suivant :

“[Our experiment] also suggests that the ‘excessive’ use of monitoring by the principals (i.e. beyond its equilibrium level) as well as the reduction of effort by the agents beyond a certain monitoring threshold can be interpreted in terms of mutual punishment. Principals pay to use monitoring in order to punish agents who perform less than desired in the preceding period and agents reduce effort and thus decrease their own expected payoff in order to punish principals whose payoff is directly linked to the agents’ level of performance.” (p. 34)

On oublie trop souvent en effet que le pendant de la RLP est constitué par des pénalités ou des sanctions¹⁶⁸. Dans une perspective plus directement appliquée aux effets négatifs de la RLP, Delfgaauw et Dur [2004] utilisent un modèle de sélection adverse indiquant les raisons pour lesquelles les agents ne seraient pas réactifs à la RLP. Tout le problème d'une RLP équilibrée dans la gestion publique est finalement une affaire d'équilibre entre motivation intrinsèque et incitations extrinsèques via la RLP.

Sur le graphique suivant, on représente les niveaux de motivation intrinsèque et extrinsèque des deux types d'agents. On suppose que le superviseur ne peut déterminer *ex ante* les types de chaque agent. Soient e_H et e_L les niveaux de motivation intrinsèque de chaque agent (H pour *high*, L pour *low*). La rémunération ω est identique pour les deux ; un bonus peut être ajouté à cette base. On suppose que la « productivité » de l'accroissement marginal des bonus (donc de la part variable des salaires) est constante et identique pour les deux agents, afin de se consacrer aux effets de la seule différence en termes d'incitations intrinsèques. Soit εB le supplément de motivation extrinsèque induit par un bonus B.

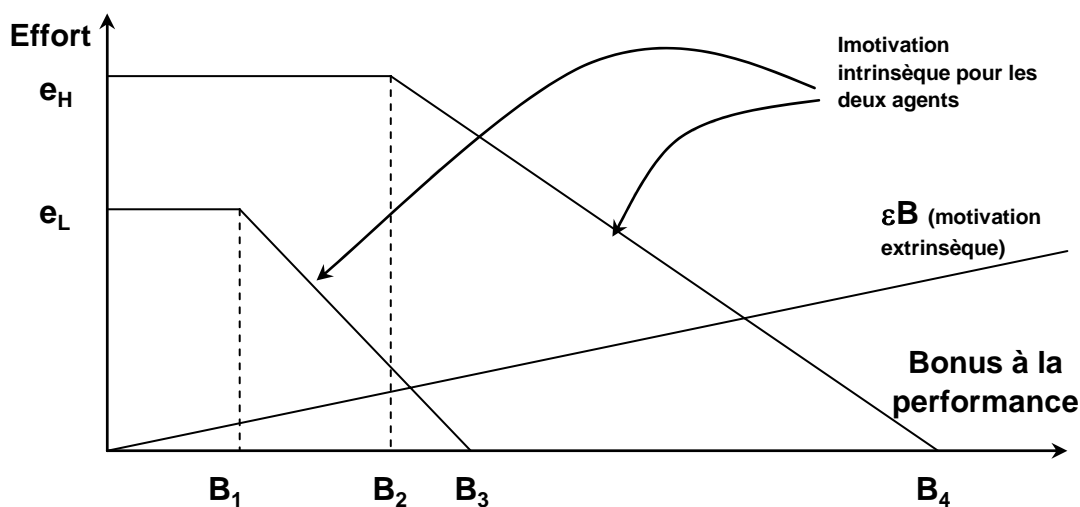


Figure 41 : Surmonter les défauts de la RLP (1/4)

Dans ces conditions, la motivation totale est simplement la somme verticale des motivations intrinsèque et extrinsèque, et elle varie en fonction de l'importance de la RLP.

¹⁶⁸ A ce propos, voir aussi le modèle de supervision optimale présenté dans la deuxième partie.

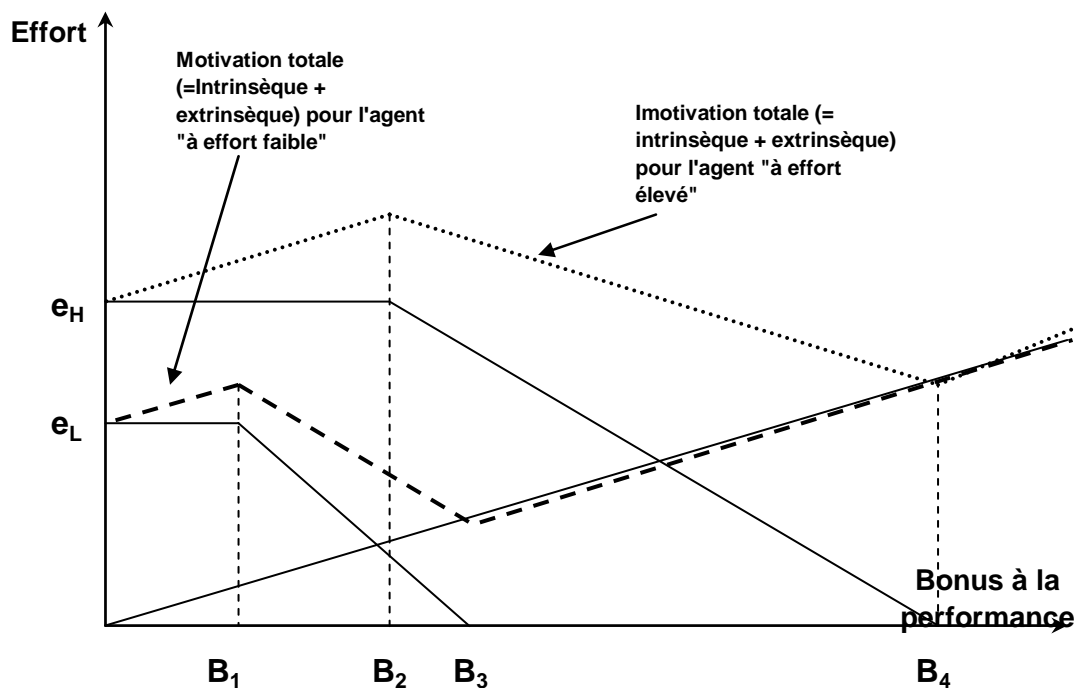


Figure 42 : Surmonter les défauts de la RLP (2/4)

On conçoit aisément que le superviseur ne peut attribuer les mêmes schémas incitatifs aux deux types d'agents, s'il s'agit de maximiser la performance de chacun. Selon l'importance de la RLP, trois intervalles de valeurs apparaissent et sont cruciaux pour déterminer l'incidence globale de la RLP sur la motivation globale.

D'abord, en dessous d'un certain niveau de bonus (B_1 ou B_2 respectivement pour L et pour H), il n'y a pas d'effet d'éviction ; la productivité marginale d'un accroissement de la RLP sur la motivation totale est positive. A ce niveau, la RLP améliore la performance d'ensemble.

Ensuite, entre ce premier seuil (B_1 ou B_2) et un second seuil (B_3 ou B_4 respectivement pour L et pour H), l'effet d'éviction apparaît, mais la motivation intrinsèque reste positive. La productivité marginale d'un accroissement de la RLP est négative. Ceci revient à dire que la part variable de la rémunération est maintenant excessive.

Au-delà de ce second seuil (B_3 ou B_4), la motivation extrinsèque est la seule qui subsiste, et l'intérêt de l'activité est uniquement financier, pour les agents qui consentent à l'assurer. L'effet d'éviction est total, et même si subsiste la motivation extrinsèque, on peut se demander si le superviseur a intérêt à aller aussi loin dans la RLP.

A supposer que le service administratif soit constitué d'un agent H et d'un agent L, l'effort agrégé à l'échelle du service administratif s'obtient par le biais de la somme verticale des niveaux d'effort.

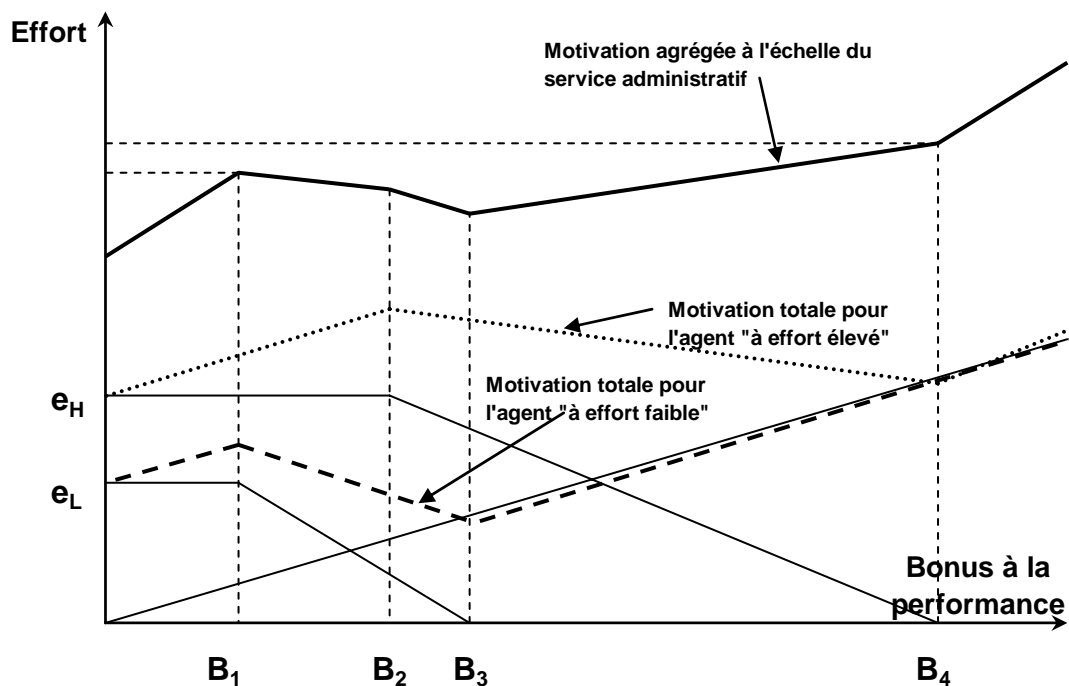


Figure 43 : Surmonter les défauts de la RLP (3/4)

Deux cas de figure se présentent ; on peut attribuer un niveau de RLP commun aux deux types d'agents, ou différencier les politiques de RLP.

Dans le cas où le niveau de bonus est commun, ce qui arrive en particulier dans les situations de sélection adverse, au moins un type d'agents ne reçoit pas le niveau optimal de RLP qui maximiserait sa performance (autrement dit, les incitations extrinsèques ne sont pas au niveau optimal). Plusieurs intervalles sont alors à distinguer selon le niveau retenu de la part variable B dans la rémunération. En dessous de B1, la RLP est bénéfique pour les deux agents par rapport à une situation sans RLP. Entre B1 et B2, l'effort global au sein du service diminue, en raison de l'effet d'éviction qui affecte uniquement l'agent L ; le bonus commun est déjà trop élevé. Entre B2 et B3, les deux agents sont affectés par l'effet d'éviction, ce qui affecte du même coup l'effort global de façon négative. Entre B3 et B4, seule la RLP motive maintenant l'agent L, ce qui paradoxalement peut faire croître la motivation agrégée au niveau du service ; mais une politique trop développée de RLP risque d'être trop coûteuse pour le superviseur. Enfin, au-delà de B4, les deux agents sont uniquement motivés par la RLP ; est-ce vraiment ce que recherche le superviseur, et en a-t-il les moyens ? En résumé, pour maximiser l'effort total, le bonus commun optimal qui semble s'imposer est B1 ; pour

des bonus trop importants, la faiblesse de la motivation intrinsèque et le coût des incitations peuvent rendre impossible de telles politiques incitatives.

Dans le cas où le bonus est personnalisé, la politique incitative devient plus fine, mais il est coûteux de s'informer sur le type des agents, pour le superviseur. Deux éventualités se présentent en réalité.

On peut d'abord supposer que tout filtrage est impossible (*NS : no screening*) : c'est bien le cas sur le graphique précédent où le bonus était commun. Dans ces circonstances, le coût salarial pour le service est simplement :

$$C_{NS} = 2(\omega + B_1)$$

A l'échelle du service, l'effort total induit par ce niveau de RLP est :

$$\begin{aligned} E_{NS} &= (e_L + \varepsilon B_1) + (e_H + \varepsilon B_1) \\ \Leftrightarrow E_{NS} &= 2\varepsilon B_1 + \sum_{k=L,H} e_k \end{aligned}$$

Cependant, la performance d'ensemble du service gagnerait à pouvoir pratiquer cette différenciation de la RLP, via une technique de « filtrage » quelconque pour identifier les agents.

On peut donc aussi supposer que le filtrage est possible (*S : screening*). Pour maximiser l'effort à l'échelle du service, la politique de RLP devrait donc définir le bonus optimal (donc la RLP optimale) pour chaque agent, à savoir B_1 pour l'agent L et B_2 pour l'agent H. En comparaison avec les cas précédents, on constate que l'équilibre « séparateur » (qui distingue les agents et les politiques de RLP) améliore la performance d'au moins un agent et de l'institution elle-même par rapport à l'équilibre « mélangeant », mais l'agent « à effort élevé » reçoit un bonus plus élevé que l'autre ; c'est, on en conviendra, un résultat familier des spécialistes de l'économie des contrats et de l'information, appliquée ici aux réformes du management public¹⁶⁹. Le coût salarial total est dès lors accru par rapport à la situation précédente :

$$C_S = 2\omega + \sum_{k=1,2} B_k$$

¹⁶⁹ Pour approfondir l'économie des contrats, le lecteur peut se référer à Salanié [1994].

Mais l'effort total est lui-même plus élevé qu'avant :

$$E_S = \varepsilon \sum_{k=1,2} B_k + \sum_{l=L,H} e_l$$

Le graphique à suivre résume les conséquences de la politique de RLP différenciée dans le cas où le filtrage est possible.

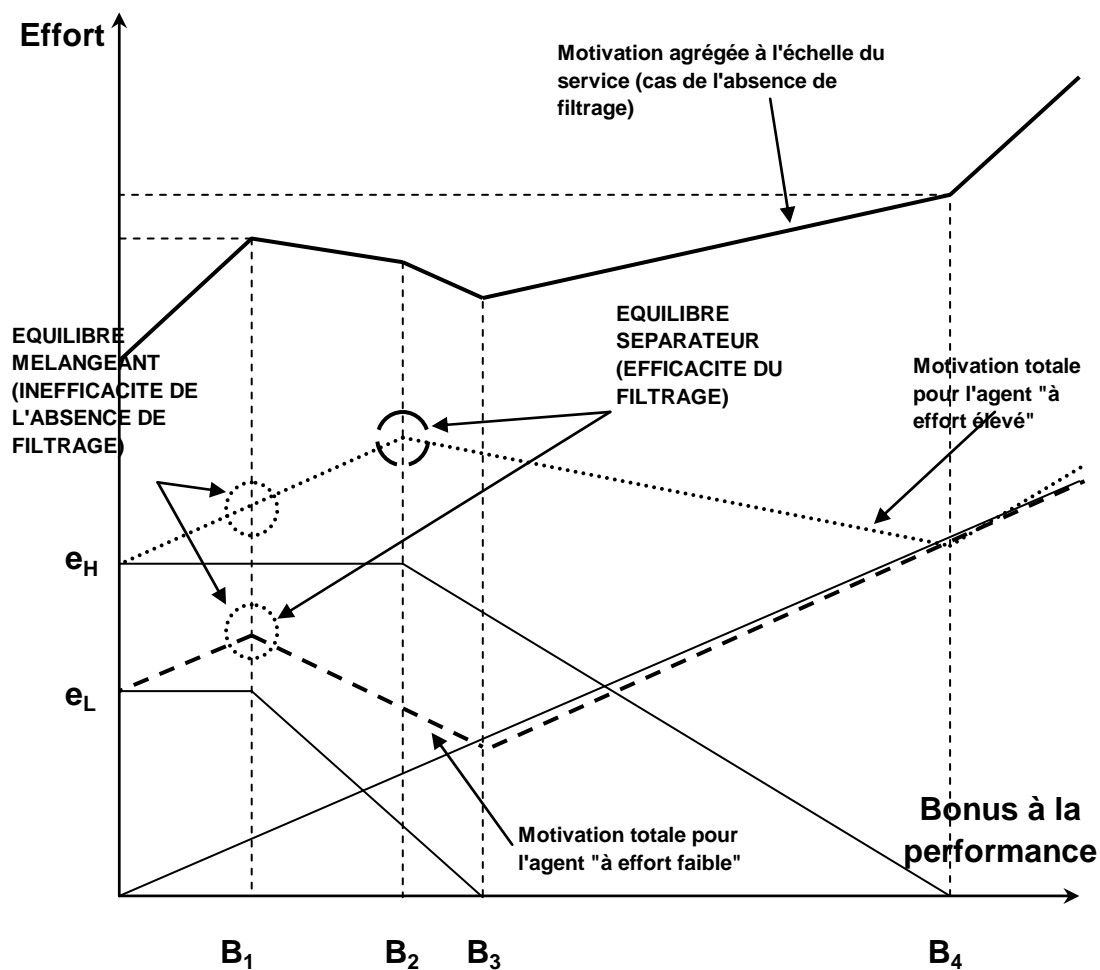


Figure 44 : Surmonter les défauts de la RLP (4/4)

Si l'on constate que le filtrage est efficace en termes de gain sur la performance d'au moins un agent, il n'est pas dit toutefois qu'il soit efficace. Il faut donc comparer les avantages d'une politique de RLP individualisée pour éviter l'effet d'éviction sur la motivation, et les inconvénients d'une GRH qui peut s'avérer plus coûteuse au nom de la recherche de la performance.

On supposera ici que les coûts additionnels générés par le filtrage sont de deux sortes. D'abord le coût S nécessaire à la recherche de l'information sur le type des agents ; ensuite le coût salarial supplémentaire induit par le bonus optimal nécessaire pour l'agent « à effort élevé » par rapport à l'équilibre séparateur. Le coût total supplémentaire ΔC est donc :

$$\begin{aligned}\Delta C &= S + (C_S - C_{NS}) \\ \Leftrightarrow \Delta C &= S + \left[2\omega + \sum_{k=1,2} B_k - 2(\omega + B_1) \right] \\ \Leftrightarrow \Delta C &= S + (B_2 - B_1)\end{aligned}$$

Le supplément d'effort au sein du service est simplement dû aux effets incitatifs de la transition de l'équilibre mélangeant à l'équilibre séparateur pour l'agent « à effort élevé ». L'effort total supplémentaire ΔE est donc :

$$\begin{aligned}\Delta E &= E_S - E_{NS} \\ \Leftrightarrow \Delta E &= \varepsilon \sum_{k=1,2} B_k + \sum_{l=L,H} e_l - \left(2\varepsilon B_1 + \sum_{m=L,H} e_m \right) \\ \Leftrightarrow \Delta E &= \varepsilon (B_2 - B_1)\end{aligned}$$

Au final, il sera intéressant de se prémunir contre l'effet d'éviction lié à la RLP, en procédant à une GRH plus personnalisée, si et seulement si l'utilité supplémentaire tirée de l'effort supplémentaire du service fait plus que compenser le supplément de coût du filtrage. En postulant que la perte d'utilité d'une unité monétaire vaut l'unité, le filtrage sera justifié sur la RLP si :

$$U[\varepsilon(B_2 - B_1)] > S + (B_2 - B_1)$$

L'individualisation de la politique de RLP peut ainsi se justifier sur les bases d'une Analyse Coûts Bénéfices (ACB).

En conséquence, il semble d'autant plus facile de contourner l'effet d'éviction lié à la RLP, que la GRH est déconcentrée, car ceci facilite la procédure de filtrage. Plus le filtrage est dévolu à une autorité centrale, plus il est difficile pour cette autorité d'obtenir des informations pertinentes sur les agents. On arrive à la conclusion que la déconcentration managériale est précisément un moyen de limiter les effets pervers de la RLP, à savoir l'effet d'éviction. Cette discussion théorique permet donc une validation des résultats empiriques précédemment obtenus.

On retrouve donc l'idée selon laquelle la déconcentration ou la décentralisation seraient des méthodes efficaces pour réformer le management public et lui éviter certains travers bureaucratiques, à l'heure de la NGP. Ceci vient précisément corroborer le fait stylisé mettant en parallèle la RLP et la déconcentration managériale, souligné par l'OCDE¹⁷⁰. Les pays anglo-saxons ou scandinaves en pointe dans la RLP doivent ainsi instaurer une plus forte déconcentration managériale, ce qu'ils font justement, pour donner à leurs politiques de réforme les moyens de la réussite. Pour autant, il subsiste toutefois un arbitrage délicat entre l'exigence de déconcentration de la GRH, pour profiter des facilités qu'elle permet sur la RLP, et la nécessité de maintenir une certaine équité voire une égalité des personnels quand il s'agit de certaines valeurs (par exemple, on a vu *supra* les débats engendrés par la réforme des recrutements, et les choix faits d'un pays à l'autre).

En définitive, qu'il s'agisse des recrutements comme précédemment, ou de la RLP comme ici, la réforme de la GRH doit faire en sorte d'assurer la coexistence de l'efficacité et de l'éthique au sein des personnels de la fonction publique. De la même manière que l'on a distingué motivation intrinsèque et motivation extrinsèque, l'éthique des personnels peut se concevoir comme « éthique personnelle ou intrinsèque », ou comme « éthique induite par la RLP ou extrinsèque ». D'où la nécessité pour l'administration publique d'associer les deux, à la fois au moment du recrutement et à l'occasion de la fourniture de l'output public. Vue sous cet angle, la GRH orientée en faveur de la performance devient aussi une gestion optimale de l'éthique des fonctionnaires et de leur motivation, ce qui peut se concevoir à partir de la figure suivante.

¹⁷⁰ Sur ce sujet, voir la figure 33 *supra*.

Ethique et GRH : une démarche de long terme

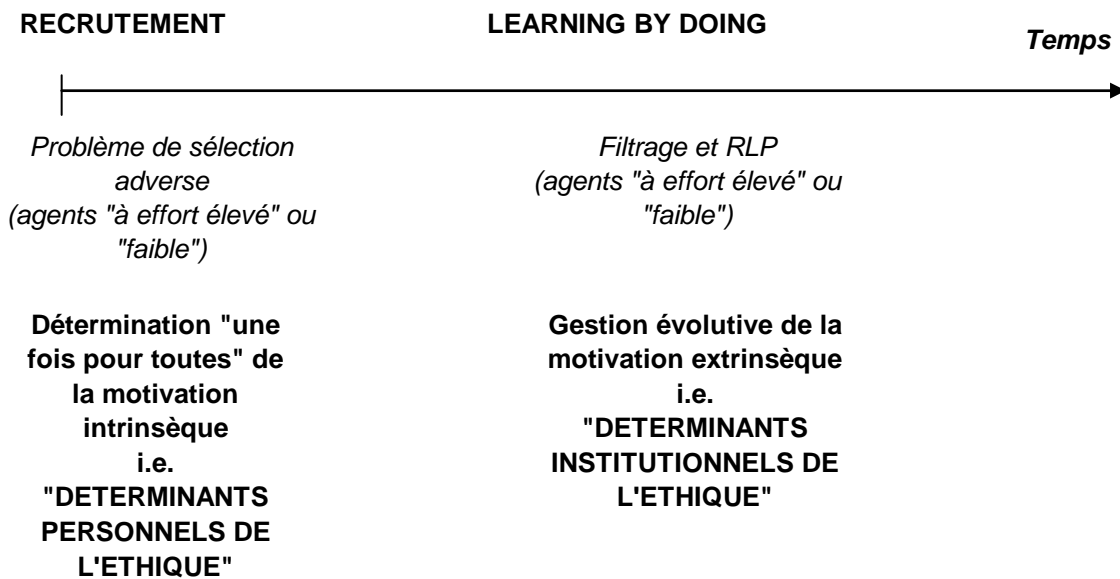


Figure 45 : RLP et recrutement, deux étapes complémentaires ciblées par les réformes

Pour conclure sur les méthodes utilisables en vue de résoudre l'effet d'éviction, ce qui pourrait se poser pour les pays les plus avancés dans la NGP précédemment identifiés (notamment les pays scandinaves), il convient sans doute de préciser que la RLP individualisée est sans doute un objectif louable, mais parfois difficilement applicable. On lui préfère alors souvent la RLP collective, ce qui a pour avantage de ne pas exiger un niveau de contrôle trop poussé sur le niveau de la performance (nul besoin de vérifier les efforts de chacun au sein du groupe). Mais se pose alors le problème de l'éventuel passager clandestin à l'intérieur du groupe, donc de l'agent qui profite des efforts des autres au sein du groupe pour ne pas fournir des efforts suffisants. Néanmoins, c'est une solution plus simple, plus applicable, et prisée aujourd'hui dans bon nombre de pays¹⁷¹.

¹⁷¹ Trosa [2004] présente le problème de la façon suivante :

« Dans la plupart des cas, l'activité administrative n'atteint son but que grâce à un travail d'équipe et de réseaux. (...) il vaut souvent mieux envisager une reconnaissance collective de la performance, reconnaissance dont les formes les plus appropriées ne seront pas toujours de nature monétaire. » (p. 35)

2.3. Le développement d'un nouveau système de gestion des compétences dans la fonction publique ; la logique et les faits :

Les pages suivantes seront consacrées à l'émergence d'une démarche de gestion des compétences très élaborée dans les fonctions publiques nationales¹⁷². L'organisation cherche à tirer parti des compétences de ses agents, et elle les affecte du mieux qu'elle peut. Pour ce faire, elle met au point des procédures nouvelles de GRH, inspirées notamment de la gestion d'entreprise¹⁷³. Il faut présenter cette nouvelle démarche.

Dans un premier temps, on donnera les lignes directrices de cette mise en œuvre de la démarche « compétences » dans l'administration publique, puis par la suite on identifiera un certain nombre de faits stylisés propres à ce domaine dans l'OCDE. Le but final de cette présentation est ainsi de parachever la présentation de la nouvelle GRH publique à l'ère de la NGP.

a. En quoi la gestion des compétences est-elle importante pour la GRH publique et ses réformes ?

A l'heure actuelle, la notion de « compétence » est à rapprocher de celle de « performance », étant donné que les réformateurs de l'administration publique visent à impulser une logique d'efficience et de performance, souvent liée à des nécessités budgétaires, afin de responsabiliser les gestionnaires publics dans l'usage des ressources à leur disposition ; il y a donc des « passerelles » avec la notion de RLP. Par ailleurs, cette responsabilisation signifie que les fonctionnaires doivent être au service des usagers. En France, la mise en œuvre de la charte Marianne en 2005 a pour ambition de garantir un accueil de qualité des usagers, et elle s'appuie implicitement sur la compétence des personnels publics ainsi que sur une organisation performante des services de guichet. La prise en compte de la performance est aujourd'hui indispensable dans les réformes.

¹⁷² Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « La compétence mesurée à l'aune de la performance : le nouveau credo de l'administration publique », lors de la conférence sur « Les usages sociaux de la notion de 'compétence' : Quels savoirs ? Quels individus ? », au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), à Paris, le 9 mars 2006 (Percebois [2006b]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

¹⁷³ Au sujet de la gestion des compétences, Bouteiller et Gilbert [2005] critiquent certaines tendances actuelles, comme la place croissante des indicateurs quantitatifs de la performance, et ils prévoient la convergence des méthodes en vigueur aux Etats-Unis et en France.

Il n'est pas évident de trouver une définition adéquate pour la notion de « compétence ». En effet, il s'agit d'une notion multidimensionnelle, et le fait même de préciser que ce travail se place dans le cadre de l'économie et de la gestion publiques laisse entendre que la compétence dans ce domaine est très spécifique, donc différente de celle du management privé. Une telle supposition semble contrevenir en un certain sens à l'idée des partisans de la NGP, qui considèrent, sous un angle normatif, que la transposition des routines de gestion du secteur privé à l'administration devrait assez peu se laisser entraver par des contraintes spécifiques à l'administration.

Sans apporter de réponse définitive à ce stade, il est toutefois possible d'utiliser une définition assez générale, et au départ destinée à l'entreprise, donnée par Sanchez *et al.* [1996] :

“**Competence** is an ability to sustain the coordinated deployment of assets in a way that helps a firm achieve its goals.” (p. 9)

Il suffit de remplacer le terme *firm* par *organisation*, ce qui permet d'accorder une portée générale à une telle définition. Ici, la compétence apparaît donc comme la capacité d'une organisation à mobiliser ses ressources pour atteindre un objectif. Ce dernier sera le profit pour l'entreprise, et il reste à définir ce qu'il est pour l'administration. On pourrait parler de « bien-être », « d'intérêt général », de « satisfaction des usagers », ou encore avancer que l'administration doit, elle aussi, dégager des bénéfices ou du moins minimiser ses coûts dans la réalisation de ses objectifs quels qu'ils soient, et l'on parlera alors « d'efficience ».

On remarque que la compétence entendue par la définition ci-dessus dépasse de loin la « compétence » entendue au sens de celle des personnels. Mais elle s'y applique aussi : les fonctionnaires doivent être au service d'un objectif de l'administration, lequel reste à définir. On peut s'étonner de la relative facilité à définir la compétence dans le champ de l'entreprise, par rapport à la gestion publique : en effet, l'objectif du secteur privé est directement le profit, et la compétence des employés est mesurée simplement à l'aune de ce critère. Il en est autrement dans l'administration publique, ce qui joue aussi sur la portée des réformes.

La définition de la « compétence » à l'heure actuelle est certainement l'oeuvre des auteurs que l'on regroupe sous le sigle de la NGP. La compétence des fonctionnaires doit donc être envisagée à la lumière de l'objectif de « performance économique » assigné aux administrations. Et, d'une façon générale, la performance au sens de la NGP sera synonyme

d'efficacité – l'obtention des objectifs prédéfinis – ou plus encore d'efficience – l'obtention des objectifs au moindre coût.

Si l'on adhère à la NGP – qui constitue la base de réflexion théorique autour des réformes – il est possible de transposer à la GRH publique les propos suivants de Zarifian [2004] au sujet de la GRH privée :

« (...) dans quelle mesure le développement et la mobilisation des compétences des individus d'un côté, les modalités et critères de gestion de la performance économique de l'organisation de l'autre sont cohérents et convergents entre eux. C'est 'la' question essentielle. (...) La construction de cette cohérence est essentielle. » (p. 76)

En conséquence, la gestion des compétences des fonctionnaires, qu'elle se réalise au niveau du recrutement ou encore de la rémunération, doit être coordonnée à l'objectif de performance. Dans un contexte de NGP, vouloir relier la compétence et la performance au sens d'efficience économique va avoir des implications notables sur l'organisation interne des administrations publiques.

Les problèmes internes à l'administration sont aussi en cause pour justifier les réformes du management des compétences du personnel. La gestion des personnels sur la base du principe de l'ancienneté, déjà évoqué précédemment, serait un frein à la logique de performance exigée des usagers et justifiée par le coût d'opportunité élevé des financements publics. Par exemple, Trosa [2004] se montre critique à l'égard de ce système traditionnel de GRH :

« Le système actuel de l'avancement automatique à l'ancienneté a été longtemps justifié par le fait qu'il éviterait l'arbitraire des 'chefs' et assurerait l'indépendance des fonctionnaires. Mais ce point n'a jamais été démontré. » (p. 32)

Il est possible d'ajouter à cet argument que ce n'est pas seulement le principe de l'ancienneté qui est contesté, mais bel et bien l'architecture compliquée des grades et échelons qui encadre la promotion dans l'administration (Baraldi *et al.* in Brochier [2002]). Les anciennes méthodes de promotion ne semblent plus compatibles avec les impératifs de compétence, donc de performance, érigés en principes par la NGP. Classiquement, on oppose aussi la gestion des compétences sur la base des carrières à la gestion sur la base de l'emploi, comme cela a été vu *supra*. Il faut donc constater que l'impulsion donnée par les universitaires aussi bien que par des praticiens de l'administration joue dans le sens d'une gestion de type « emploi », où les compétences doivent être affectées en regard de la fonction ou du poste à pourvoir, davantage que selon une logique « mécanique » ou « hiérarchique » de promotion. En cela, tout est affaire de flexibilité accrue sur les compétences des fonctionnaires, et de

rationalisation sur la base d'évaluations périodiques ou de notations à la performance. La multiplication des indicateurs sera alors vue comme une solution aux défauts de l'administration.

La gestion des compétences s'inscrit également dans un cadre élargi, et l'on parle aussi de nouveau modèle de *knowledge management* (KM) au sein de la fonction publique. A ce sujet, l'OCDE a fourni une définition satisfaisante de ces pratiques nécessaires aux administrations dans une perspective de NPM (OCDE [2003]) :

“[Knowledge management] is simply using established management tools (*e.g.* performance management tools, human resources and incentives tools, new information technology, etc.) through the perspective of improving knowledge sharing within an organisation and with the outside world.” (p. 9)

Une fois réalisé cet aperçu des logiques qui sous-tendent la prise en compte de la compétence dans la GRH publique, il va falloir observer empiriquement l'incidence du *knowledge management* dans la fonction publique, à savoir la présence ou non d'une démarche de développement des compétences et de gestion des connaissances et de l'information dans l'administration ; cette plus ou moins forte présence du KM sera à rapprocher des autres variables institutionnelles représentatives des réformes de NGP.

b. Les pays qui développent le plus le KM sont aussi les moins corrompus :

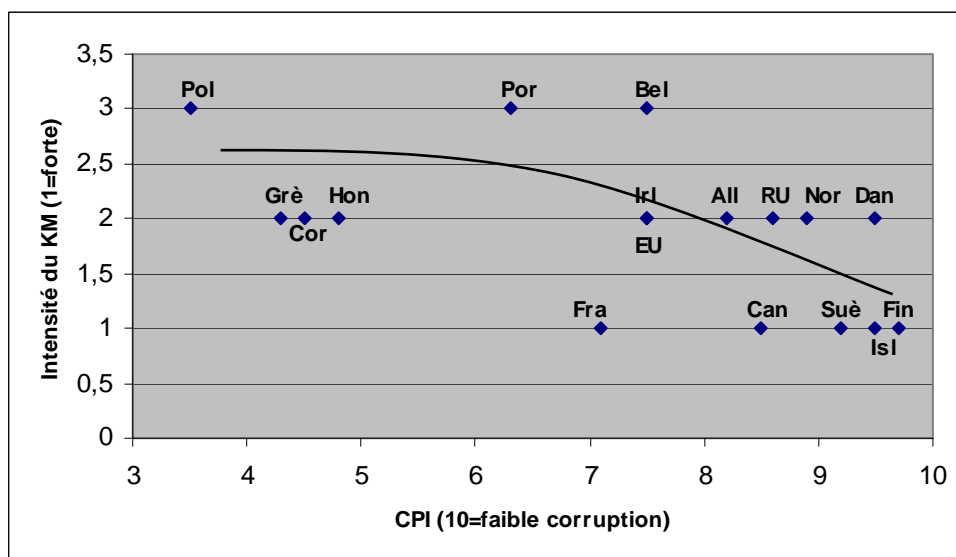


Figure 46 : Knowledge management et corruption¹⁷⁴

La transparence est positivement corrélée au KM, qui englobe la gestion des compétences et des connaissances dans une perspective large¹⁷⁵. Les pays les plus impliqués dans le KM ont donc de façon moyenne les degrés de transparence les plus élevés. En termes de KM, l'administration française se situe ici en position de leader, ce qui est assez surprenant, dans la mesure où à l'heure actuelle, la France se situe rarement dans le groupe de tête des pays réformateurs.

¹⁷⁴ La variable « Knowledge management » (ou KM) apparaît à la colonne 12 de la base de données, et la variable « Corruption » (ou CPI) est à la colonne 1 (voir annexe).

¹⁷⁵ Le test WMW distingue les pays avec un CPI inférieur ou égal à 7,5 et les autres. Au final, $U=16$, et on en déduit une faible mais significative différence (au seuil de 10%) entre l'intensité du KM des pays à faible corruption, et celle des pays à forte corruption, de façon moyenne ; en l'occurrence, les pays moins corrompus ont, en moyenne, une politique de KM plus développée que les autres. Toutefois, ces deux variables sont influencées par le niveau de PIB par tête, surtout le CPI (les valeurs du PIB par tête sont fournies dans la base de données en annexe, à la colonne 15). En fait, le test WMW signale que l'on ne peut trouver statistiquement une corrélation entre KM et PIB par tête. Procéder à une régression de type Moindres Carrés Ordinaires (MCO), une pratique contestable vu le faible nombre de données, pour expliquer l'intensité du KM par la corruption et le PIB, amène à une corrélation tout juste significative au seuil de 10%, ce qui ne permet pas de valider cette régression.

c. Les développements du KM et de l'administration électronique vont de pair :

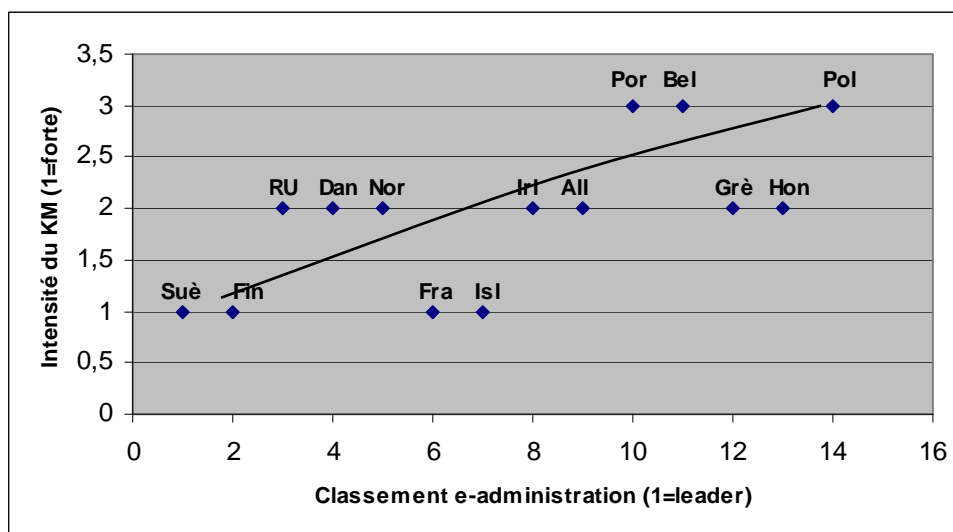


Figure 47 : Knowledge management et administration électronique¹⁷⁶

On remarque qu'il existe une corrélation entre le développement de l'e-administration (Capgemini [2005]) en Europe et le développement du KM¹⁷⁷. Il faut dire qu'il s'agit de deux composantes essentielles du programme de réforme de la NGP. Ceci rend cette corrélation moins surprenante, mais permet aussi d'asseoir le classement des pays en termes de mise en application de la NGP. Il faut noter que ce classement est calibré en fonction des pays pour lesquels l'information sur le KM est disponible : ainsi, la France se situe ici en 6^{ème} position du classement sur le développement de l'administration électronique, alors que dans le classement complet de Capgemini [2005], elle n'est que 10^{ème}.

Globalement, il semble que la France ait une position assez correcte dans la mise en œuvre des principes du NPM autour de la gestion des compétences.

¹⁷⁶ La variable « Knowledge management » (ou KM) apparaît à la colonne 12 de la base de données, et la variable « Administration électronique » (ou « Classement e-administration » ou « Disponibilité Capgemini ») est à la colonne 9 (voir annexe).

¹⁷⁷ Le test WMW distingue les 7 pays d'Europe en tête de classement et les 7 derniers. Au final, $U=43$, et on en déduit une différence significative (au seuil de 5%), en moyenne, entre l'intensité du KM dans les pays les moins développés en termes d'e-administration et les pays les plus développés en ce domaine. En l'occurrence, les pays les plus avancés dans l'e-administration font preuve, en moyenne, d'une politique de KM plus développée. En outre, l'influence du PIB par tête ne semble pas suffire à invalider le lien entre KM et essor de l'administration électronique (voir aussi les valeurs du PIB par tête dans la base de données de l'annexe, colonne 15).

d. Les pays anglo-saxons et scandinaves sont les plus en pointe dans le KM :

D'une manière générale, les pays anglo-saxons et scandinaves sont ceux qui s'investissent le plus dans les réformes managériales de l'administration. La GRH publique n'échappe pas à cette tendance, puisqu'une grande majorité de ces pays fonctionnent sur la base de recrutements dits « ouverts ». Les compétences se valorisent de plus en plus comme la combinaison de l'expérience et de la performance, davantage que sur la valeur du diplôme ou du concours, même si ces derniers ont encore une importance loin d'être négligeable. On pourra à nouveau remarquer que les pays anglo-saxons ont une inclination plus naturelle pour un management public inspiré du secteur privé, du fait de la taille relativement petite de leur secteur public. Et l'on pourra une fois de plus imputer à un certain pragmatisme la présence des pays scandinaves à la tête des réformes¹⁷⁸.

En résumé, il apparaît que la mise en place du nouveau modèle de gestion des compétences oppose à l'heure actuelle les pays en avance (pays anglo-saxons et scandinaves) et les autres.

A ce stade du raisonnement, cette présentation des nouvelles tendances sur la GRH publique arrive à son terme, et il faut maintenant s'intéresser plus directement à un nouvel aspect des réformes institutionnelles de l'administration publique, à savoir le développement de l'e-administration. Celle-ci constitue un nouveau type d'offre administrative à destination des usagers, dont les objectifs sont de réaliser des économies budgétaires, de simplifier la vie des citoyens, et d'améliorer la performance de l'administration, ce qui explique que l'on puisse considérer la réforme de l'e-administration comme une réponse aux critiques sur l'inefficacité de l'Etat (voir première partie). Les pages suivantes doivent en présenter les contours, et aborder également les différentes réformes qui s'y réfèrent en France.

¹⁷⁸ A propos de la politique de promotion de la performance dans les pays scandinaves, voir aussi *supra*.

3. L'essor de l'administration électronique ; validations empiriques et commentaires :

Dans une première section, on se consacrera à la réforme en cours en France, visant à développer l'administration électronique à travers le programme ADELE ; celui-ci sera aussi placé dans une perspective internationale, afin de mesurer l'état d'avancement des réformes sur l'administration électronique en France au milieu des années 2000.

Puis dans une deuxième section, il conviendra de situer cette réforme dans un cadre général et historique afin de mesurer les évolutions historiques qui ont conduit l'administration française à faire usage des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) comme nouveau support de leur relation avec l'utilisateur et comme nouveau type d'offre d'output administratif.

3.1. L'utilisateur face à l'essor de l'e-administration ; le programme français ADELE dans une perspective internationale :

« En 2005, sur 32 millions de foyers fiscaux, dont environ la moitié est imposable, 3,7 millions de déclarations d'impôts ont été effectuées en ligne, soit trois fois plus que l'an dernier. (...) La progression est constante : en 2004, près de 1,25 million de contribuables avaient déclaré leurs revenus en ligne, soit deux fois plus qu'en 2003 (environ 600000 télédéclarants), et vingt fois plus qu'au lancement du service en 2002 (moins de 60000). » (Source : www.adae.gouv.fr, mai 2005)

En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'administration électronique est déjà une réalité¹⁷⁹. Il faut ajouter que la France ne se situe pas dans le « groupe de tête » des pionniers de ce que l'on nomme aussi *e-administration*.

L'exemple de la déclaration des revenus est caractéristique de cet essor de l'administration électronique. On peut donner à nouveau une définition simple de cette dernière : c'est l'usage des TIC par des agents administratifs ou en relation avec l'administration publique.

¹⁷⁹ Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « L'utilisateur face à l'essor de l'e-administration : le programme français ADELE dans une perspective internationale », lors du XVème Colloque international de la Revue « Politiques et management public » sur « L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté », à l'Institut d'Etudes Politiques, à Lille, les 16-17 mars 2006 (Percebois [2006]). L'auteur tient à remercier les intervenants de sa session pour leurs commentaires, et en particulier M. P. Muller, Directeur de recherche CNRS au CEVIPOF, à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Au final, l'auteur de ces lignes reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

L'impulsion politique en vue de développer ce nouvel ensemble d'instruments de la gestion publique s'est cristallisée dans la création de l'ADAE (Agence pour le Développement de l'Administration Électronique) en 2003, et dans la mise en œuvre du projet ADELE (ADministration ELEctronique) en 2004. Cette section se propose notamment de présenter les traits caractéristiques du projet ADELE¹⁸⁰.

Mais au-delà d'un simple outil nouveau de gestion publique, il faut voir dans l'administration électronique un tournant dans les relations internes à l'administration et dans celles qui la relie aux usagers ; il s'agit d'un nouveau type d'offre d'output administratif. Le projet ADELE s'inscrit dans un mouvement de simplification administrative poursuivi de longue date par les gouvernements successifs, en France en particulier¹⁸¹.

Comme cela a déjà été dit¹⁸², il ne faudrait surtout pas négliger le contexte actuel de mise en place de l'administration électronique dans les pays les plus développés. En premier lieu, toutes les puissances publiques font face à des contraintes budgétaires assez délicates à respecter, et il leur faut parvenir à diminuer le coût de fonctionnement de leurs administrations. Ceci passe par la diminution du nombre de fonctionnaires – par exemple par le non-remplacement des départs en retraite – mais aussi par un allègement de la paperasserie lié au développement des formalités administratives informatisées. En second lieu, il faut aussi favoriser l'amélioration de la qualité du service public pour les usagers et promouvoir un environnement attractif pour les entreprises, et ceci dans un contexte de mondialisation omniprésent dans l'actualité. Dans la lignée de tous ses partenaires économiques, la France estime nécessaire de simplifier les démarches des usagers dans l'obtention d'informations ou le respect de leurs obligations envers l'Etat. En outre, il semblerait que les formalités administratives constituent un frein à l'initiative économique, d'où la nécessité de cette simplification envers les entreprises.

Cet ensemble de raisons explique l'essor actuel des administrations électroniques nationales dans l'OCDE, au-delà de la simple constatation des avancées technologiques autour d'Internet et de la téléphonie. L'Etat et les administrations ne doivent sans doute pas faire l'économie des réformes sur l'administration électronique, qui appartiennent elles aussi à la refonte des administrations opérée par la NGP, en vertu d'impératifs d'efficacité et de performance.

¹⁸⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'ADAE et plusieurs agences ont été remplacées par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME), qui coordonnera l'ensemble des réformes de l'Etat, dont ADELE (IDABC [2006b]). Voir aussi *infra*.

¹⁸¹ Voir aussi *infra*, l'historique de l'e-administration en France et les commentaires et débats qui s'y rapportent.

¹⁸² Voir *supra*.

On se concentrera ici sur l'expérience française du projet ADELE, en cours d'application, en replaçant aussi les réformes françaises dans un contexte international.

Dans une première étape, il sera question de présenter l'éventail de mesures au programme d'ADELE, ainsi que le cadre institutionnel en charge de sa gestion, par le biais de l'ADAE à l'origine, et par celui de la DGME aujourd'hui. De ce fait, il sera possible de mesurer l'ambition de la politique de développement de l'administration publique française.

Dans une seconde étape, on se concentrera sur une perspective comparée de l'administration électronique, en mettant en évidence les motivations de son essor, parallèlement à Internet notamment, et en soulignant les retards et avancées de la France par rapport aux autres pays. Ceci sera l'occasion de comprendre que l'administration électronique doit être vue comme l'un des maillons de la réforme du management public, à la fois utile et incontournable au regard des impératifs économiques actuels.

a. Le programme ADELE comme cadre de l'e-administration en France :

Afin de préciser les enjeux d'ADELE ainsi que ses conséquences pratiques, il conviendra ici dans un premier lieu de rappeler le contexte budgétaire et politique de la mise en œuvre d'ADELE. Puis, en second lieu, il sera utile de reprendre les mesures concrètes caractérisant l'administration électronique en France. Cette argumentation visera donc à délimiter les objectifs d'ADELE, ce qui sera nécessaire pour procéder à des comparaisons internationales par la suite.

Initié le 9 février 2004 par le gouvernement Raffarin, le programme intergouvernemental ADELE (ADministration ELEctronique) est destiné, pour la période 2004-2007, à favoriser l'essor de l'administration électronique en France.

Ce projet constitue une impulsion politique qui consacre et symbolise la volonté de l'Etat de se moderniser, de façon à tenir compte d'un triple enjeu. Premièrement, il faut noter des difficultés budgétaires importantes, qui se cristallisent notamment par l'impossibilité actuelle de la France de satisfaire aux critères de Maastricht sur le niveau de la dette : les procédures informatisées, bien que coûteuses à court terme, font espérer des économies budgétaires substantielles dans l'avenir. Deuxièmement, on doit considérer la nécessité d'une simplification des relations des entreprises avec l'administration, afin d'encourager l'activité économique et face à la concurrence forte au sein de l'Union Européenne. Et troisièmement,

l'administration tient à bénéficier des avancées technologiques sur les TIC de manière à faciliter les démarches des citoyens auprès de l'État¹⁸³.

Ces enjeux, auxquels le projet ADELE se propose de faire face, se conçoivent aussi sous l'angle de ce que l'on qualifie de *knowledge management* au sein des administrations, à savoir les effets positifs de la diffusion des TIC (*ICT* en anglais) pour la gestion administrative¹⁸⁴. A ce propos, OCDE [2005c] note ces conséquences bénéfiques à partir d'une enquête sur les administrations publiques en Norvège en 2004 :

"ICTs have had a positive impact on information and knowledge sharing across government through breaking up internal communication barriers and providing new opportunities to access and exchange information and knowledge. Of the 12 organisational aspects included in the OECD survey, respondents felt that e-government had the greatest impact (...)." (p. 63)

Il faut par conséquent s'attendre à une plus grande efficacité dans la gestion administrative, ou du moins à un *knowledge management* plus en phase avec les logiques de la NGP. Cependant, au-delà de l'efficacité, il y a l'efficience, ce qui requiert de considérer les dotations budgétaires destinées à financer ADELE.

Doté d'un budget de 1,8 milliard d'euros pour la période 2004-2007, le programme ADELE constitue certainement un investissement qui ne sera rentabilisé qu'à moyen terme. Du fait de l'ampleur de son financement, il faut sans doute comprendre que le gouvernement attache une importance significative à sa réussite.

D'après les documents officialisant ADELE, son ambition est de favoriser « l'accès à tous » et de « faire mieux en maîtrisant les dépenses de l'Etat » (Source : www.adae.gouv.fr). Il faut par conséquent y voir un double objectif d'équité et d'efficience, ce qui est une caractéristique traditionnelle des projets publics. Par ailleurs, et notamment du fait de la dimension politique initiale de sa création, les opposants au projet ADELE estiment que ses objectifs sont principalement budgétaires et liés à une réduction des dépenses administratives, ce qui peut nuire aux emplois publics. En fait, il est certain que développer l'administration électronique pourra conduire à des réductions d'emplois de guichet, mais elle en créera aussi d'autres plus axés sur les TIC. En outre, il est officiellement rappelé par les décideurs publics français que ces mesures se veulent en complémentarité avec la gestion administrative traditionnelle, afin d'assurer de façon continue la transition vers une gestion « informatisée ». Jubert *et al.* [2005]

¹⁸³ Sur les enjeux de la modernisation de l'Etat, via l'e-administration, le lecteur pourra se référer à Chevallier [2002].

¹⁸⁴ Voir aussi *supra*.

rappellent qu'un pays comme la Nouvelle-Zélande envisage de substituer les procédures informatisées aux guichets pour certains types de services et d'ici quelques années. Mais la France n'est pas dans la situation de la Nouvelle-Zélande, cette dernière étant plus avancée dans les réformes de la NGP, aussi bien concernant l'administration électronique que la Rémunération Liée à la Performance (RLP)¹⁸⁵. Il sera possible de situer la France dans une perspective internationale sur l'e-administration dans la seconde partie de cette étude sur ADELE.

Le programme ADELE est donc conçu de manière à être bénéfique à tous les agents : aussi bien l'utilisateur citoyen, au centre du programme d'un point de vue marketing, que l'entreprise, dont les problèmes avec l'administration devraient être réduits, ou que l'Etat lui-même en raison des économies budgétaires réalisables à moyen terme. Il est prévu de 5 à 7 milliards d'euros d'économies à compter de 2007.

A l'origine, l'organisme en charge du projet ADELE était l'Agence pour le Développement de l'Administration Électronique (ADAE), placée auprès du Premier ministre. Elle a été créée peu avant le projet ADELE, par un décret du 21 février 2003. On retrouve d'ailleurs l'appellation « d'agence » pour l'ADAE, sur le modèle des pays anglo-saxons, précurseurs en termes de réformes de la gestion publique, ce qui est une preuve de l'influence de ces réformes sur un pays comme la France.

L'ADAE veillait à l'application du projet ADELE, et elle était chargée de la communication de ce projet au public. Dans ces conditions, il faut probablement voir l'ADAE comme un organisme clé dans la réforme de l'Etat, au moment de donner une nouvelle impulsion à son volet « administration électronique » en tout cas¹⁸⁶.

Depuis début 2006, c'est la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) qui a pris la suite de l'ADAE, dans la gestion du programme ADELE. En fait, la DGME est l'organisme unique qui s'est substitué aux quatre structures compétentes auparavant pour la mise en œuvre des différents aspects de la réforme de l'Etat, à savoir la Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA), la Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat (DMGPSE), la Direction de la Réforme Budgétaire (DRB), et donc l'ADAE¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Voir aussi les faits stylisés sur la RLP présentés *supra*.

¹⁸⁶ Voir aussi Bartoli [2005] à propos du projet ADELE.

¹⁸⁷ Source : <http://www.internet.gouv.fr/information/information/actualites/creation-direction-generale-modernisation-etat-dgme-2006.html>

Eu égard au fait qu'elle se substitue à des organismes qui étaient spécialisés, il était évident que la DGME devait se voir confier une logique de coordination. C'est donc bel et bien une institution qui vise à harmoniser la bonne marche des réformes sur tous les plans possibles¹⁸⁸. Hormis le changement d'organisme en charge d'ADELE, le programme lui-même n'est pas affecté de façon particulière et ses missions restent identiques.

Les dispositions du programme ADELE sont recensées de façon particulièrement détaillée sur le site www.adele.gouv.fr. Ici, il sera question de donner une présentation des principales mesures que le projet se propose de mener à bien. Il existe en effet 140 dispositions destinées à réaliser des gains de productivité ou à faciliter la mise en relation des individus et des entreprises avec l'administration. L'attention sera surtout portée aux mesures pour l'utilisateur vu comme citoyen, avant de voir plus rapidement les mesures pour les autres types d'agents.

Parmi les mesures les plus significatives pour l'utilisateur, il faut citer :

- *Le projet Copernic* : il concerne le programme de paiement des impôts en ligne. Du fait de la complexité du projet et de son ambition, il va être l'un des postes les plus coûteux à financer dans le budget du programme ADELE. Le succès de l'opération de déclaration de revenus semble ne pas se démentir, et l'on projette de financer le programme Copernic à hauteur de 911 millions d'euros sur neuf ans¹⁸⁹.
- *Le 39-39* : il s'agit d'un numéro de téléphone unique destiné aux usagers et qui leur fournit des renseignements téléphoniques sur l'administration et les services publics. L'intérêt de ce numéro est de centraliser l'information à mettre à disposition des usagers. Ce service peut mettre les usagers en relation avec un service particulier. On retrouve d'ailleurs des dispositifs équivalents dans un grand nombre de pays qui réforment leur

¹⁸⁸ Le passage suivant résume ses missions et ses méthodes :

« L'esprit animant les travaux de cette nouvelle direction est essentiel : il s'agit de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'Etat pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics pour l'atteinte des objectifs des politiques de l'Etat. La nouvelle direction appartient au ministère des finances, mais elle a une vocation interministérielle, ce qui la conduira à animer des réseaux interministériels comme ceux des secrétaires généraux, des responsables de programmes et de budgets opérationnels de programme, des contrôleurs de gestion, des qualitiens et des responsables NTIC. » (source : http://www.adele.gouv.fr/synergies/article.php3?id_article=39)

¹⁸⁹ Source : www.01net.com/editorial/263192/e-administration/administration-centrale-225-chantiers-ouverts/

administration, de manière à réaliser des gains de temps pour l'utilisateur et afin de coordonner les services en centralisant l'information.

- *La carte nationale d'identité électronique (CNIE)* : elle doit se substituer dès 2006 à la carte d'identité traditionnelle. Selon l'OCDE [2004], elle permettra d'obtenir dans des conditions sécurisées des documents comme le passeport.
- *Le service de changement d'adresse* : il doit permettre aux usagers de simplifier leurs démarches en cas de changement d'adresse. Ainsi, une seule déclaration à l'administration suffit, et cette information est ensuite transmise aux différents services concernés par ce changement. Cette idée d'un « portail unique » d'accès à l'administration se matérialise aussi dans le numéro 39-39 précédent. Il s'agit de rendre unique l'interlocuteur de l'utilisateur au sein de l'administration. Ce service est entré en fonctions le 17 mai 2005.
- *L'accès personnalisé à l'administration publique via Internet* : l'utilisateur pourra obtenir des informations personnalisées et sécurisées à partir du site www.mon.service-public.fr, mis en place dès 2006. Ceci caractérise une fois encore la simplification de l'accès à l'administration ainsi que la volonté de lutter contre la vision traditionnelle de l'administration vue comme une institution à la gestion impersonnelle.
- *La nouvelle Carte Sesam Vitale* : le projet ADELE vise aussi à améliorer la gestion de l'Assurance Maladie, en instaurant dès 2006 une nouvelle carte Vitale mieux sécurisée et contenant plus d'informations sur le dossier médical du détenteur de la carte. Celle-ci doit permettre de garantir la confidentialité de ce surcroît d'informations par rapport à la version précédente. Le but est de faciliter la prise en charge des patients par les professionnels de santé ainsi que de moderniser encore l'administration de la santé.
- *La dématérialisation de l'état-civil* : dans l'optique de simplifier les démarches pour l'utilisateur, l'administration électronique doit rendre possible l'obtention de documents tels les extraits d'acte de naissance ou de décès à partir d'Internet, via le site personnalisé destiné à chaque usager. Ceci s'inscrit dans une perspective destinée à réduire la paperasse ainsi que les déplacements pour l'utilisateur. Des économies financières et en termes de temps sont à prévoir.

- *La carte de vie quotidienne (CVQ)* : cette carte sera mise à la disposition des usagers de l'administration publique, et utilisable pour l'accès aux transports ou aux parkings publics, et d'une façon générale pour les équipements collectifs locaux. Elle permettra d'éviter de multiplier les cartes d'accès et vise à simplifier la vie de tous les jours des citoyens ; toutefois, on peut sembler-il déceler un inconvénient, celui des conséquences de la perte de la CVQ : c'est sans doute le « revers de la médaille » d'un tel dispositif.

On le conçoit, les principaux dispositifs liés à ADELE et concernant le citoyen au premier chef sont multiples et ont pour objectif prioritaire une simplification des démarches, et une nouvelle modalité pour l'offre d'output administratif. L'utilisateur est vu comme le pivot de la réforme de l'administration électronique, et il s'agit de tirer parti des avancées des TIC pour les adapter au fonctionnement quotidien de la gestion publique et aux démarches courantes des citoyens.

Toutefois, ADELE ne se limite pas à ce volet destiné aux citoyens individuels. Il est judicieux d'évoquer d'autres mesures clés de ce programme, davantage profilées pour les entreprises, les fonctionnaires, et l'administration elle-même, pour lesquels la réforme se veut aussi bénéfique. Parmi les nombreuses mesures du programme, on peut citer :

- *Les programmes Accord et Helios* : leur objectif est de réaménager le système de comptabilité publique dans le cadre de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) mise en application en 2005¹⁹⁰. Accord concerne le système comptable de l'État central, alors qu'Helios se consacre à celui des collectivités territoriales. Ces programmes requièrent une adaptation lourde et très coûteuse des structures informatiques de l'administration publique. Il s'agit par conséquent de projets à la fois ambitieux et onéreux, et qui captent une part importante des ressources budgétaires destinées à ADELE.
- *Le service emploi-entreprise* : la simplification administrative, via l'administration électronique, doit aussi alléger les contraintes procédurales des entreprises, ce qui se matérialise par une simplification des formalités pour les Petites et Moyennes Entreprises (PME) sur le paiement de leurs cotisations. On doit probablement y déceler la volonté d'une administration moins contraignante pour les entreprises, à l'heure où l'ouverture des

¹⁹⁰ Voir aussi *supra*.

économies favorise la concurrence fiscale et renforce les impératifs de compétitivité, pour le secteur privé et de plus en plus pour le secteur public.

- *La dématérialisation des appels d'offres publics* : elle a pour ambition de simplifier les procédures d'appels d'offres pour les entreprises, dans le but d'améliorer l'accès à ces appels d'offres via Internet. Mais le patronat français s'est estimé déçu, considérant que ce processus de dématérialisation ne faisait que substituer des formulaires informatisés à des formulaires papiers¹⁹¹.
- *La création du Journal Officiel (J.O.) électronique* : de façon à réduire le coût d'impression et d'acheminement du Journal Officiel, le programme ADELE doit instaurer un J.O. électronique, disponible en ligne. Les administrations sont probablement les premières concernées, dans la mesure où elles fonctionnent à partir des règles et comptes-rendus figurant dans le J.O., mais elles n'en seront probablement pas les bénéficiaires exclusifs. Il y a aussi un gain écologique du J.O. électronique, du fait d'une réduction des impressions d'exemplaires sur papier.

On le perçoit, l'administration électronique constitue un investissement onéreux pour la réforme de l'Etat, et le programme ADELE espère concrétiser ses ambitions à l'horizon de 2007, autant dire demain. On doit se souvenir que ceci recouvre plusieurs enjeux, et que l'usager est annoncé comme le bénéficiaire principal du changement. En réalité, à côté de cet argument, il existe des contraintes, budgétaires ou liées aux entreprises.

Aujourd'hui, le programme ADELE se poursuit et l'actualité de l'administration électronique en France est restée assez dense lors des derniers mois (IDABC [2006a]). Par exemple, un décret du 6 décembre 2005 a reconnu au courrier électronique la même valeur juridique que le courrier postal dans les correspondances entre usagers et administrations. En outre, la signature électronique des autorités administratives a désormais obtenu un statut juridique. Enfin, dès 2006, les administrés pourront obtenir en ligne une copie ou un extrait d'acte de naissance via le site www.acte-naissance.fr. Il s'agit donc de mener à bien le projet ADELE, avec l'objectif ambitieux de fournir en ligne les deux tiers des formulaires administratifs à la fin 2006 et la totalité à la fin 2008. Par conséquent, comme on peut le

¹⁹¹ Source : www.01net.com/editorial/233062/go/adele-laisse-le-patronat-de-marbre

constater, la réforme en France semble s'accélérer alors même que le succès de la déclaration de revenus par Internet ne peut être démenti.

Il est donc certain que la France s'est engagée de manière volontariste dans la voie des réformes de l'e-administration. Pour autant, doit-on analyser sa démarche comme exceptionnelle, ou comme très avancée, par rapport aux pays qui l'entourent ? L'objet de la seconde partie de cette présentation de l'e-administration française est précisément de mettre en correspondance la situation française, représentée par le programme ADELE, et celle des autres pays de l'OCDE.

b. Analyse comparée de l'e-administration dans l'OCDE ; où se situe la France ?

Dans cette seconde étape, l'expérience française sera mise en parallèle avec celle des autres pays développés¹⁹². L'argumentation suivra deux temps. D'abord, il sera intéressant de se limiter aux faits, suivant une logique d'administration publique comparée ; ceci permettra de considérer la France dans une situation médiane à l'heure actuelle, et de façon générale, dans la progression de l'administration électronique. Ensuite, il faudra tirer des conclusions théoriques à partir de ces faits stylisés et préciser les enjeux du développement parfois rapide des TIC au service de l'administration, notamment vis-à-vis de l'utilisateur.

Il faut d'abord mentionner à nouveau que l'on ne peut affirmer que la France se situe très en retard par rapport aux autres pays dans la mise en œuvre de l'administration électronique, à l'heure actuelle¹⁹³. Mais on ne peut non plus conclure qu'elle fait figure de précurseur dans ce domaine. Il existe un certain nombre de classements internationaux élaborés par l'ONU, l'OCDE ou des groupes privés comme Accenture ou Capgemini. A chaque fois, force est de constater que la France obtient une position médiane au sein du groupe des pays développés, au niveau du degré de perfectionnement de son administration électronique.

¹⁹² Les développements à suivre ont été présentés à l'occasion de la communication « Le positionnement stratégique et politique des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans l'administration (e-administration, Direction Générale de la Modernisation de l'Etat) », lors d'un Séminaire sur les TIC, à l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale (EN3S), à Saint-Etienne, le 5 avril 2006 (Percebois [2006f]). L'auteur tient à remercier Mme V. Optat (EN3S) et les intervenants de ce séminaire pour leurs commentaires. Au final, il reste bien entendu seul responsable des erreurs et omissions éventuelles.

¹⁹³ Voir aussi les faits stylisés sur la GRH *supra*.

A ce propos, il est certainement souhaitable de reprendre les deux critères de classement élaborés par l'ONU [2004] pour classer les pays en fonction de la performance de leur administration électronique et obtenir deux indices correspondants (d'ailleurs, les classements de l'ONU ne se limitent pas aux seuls pays développés) :

- *Le critère de « disponibilité » (Readiness)* : “(...) the E-Government Readiness Index (...) is a composite measurement of the *capacity* and *willingness* of countries to use e-government for ICT-led development.” (p. 13). Ce critère composite intègre notamment le degré de sophistication de l'e-administration, des infrastructures de télécommunications (dont l'accès à Internet) et l'Indice de développement humain (IDH).
- *Le critère de « participation » (Participation)* : “The E-Participation Index assesses the quality, usefulness and relevancy of the information and services and the willingness of countries to engage citizens in public policy making through the use of the e-government programs.” (p. 18). Ce critère est principalement qualitatif, ce qui peut aussi limiter sa portée ; pour autant, il fournit un certain nombre d'informations précieuses pour juger de l'effort d'association des citoyens aux réformes de l'administration électronique.

Plus l'indice de disponibilité est élevé, plus l'administration électronique est développée sur le plan technique. Quant à l'indice de participation, il est d'autant plus élevé que les citoyens sont impliqués dans les réformes (pour cet indice, la valeur de 1 est attribuée au pays pour lequel la « participation » est maximale).

Le classement de l'ONU pour 2004 montre, il faut le rappeler, que l'administration électronique est la plus développée aux Etats-Unis et au Danemark, en termes d'indice de disponibilité. Les usagers sont les plus impliqués dans ce processus de développement au Royaume-Uni.

Au niveau de l'accès moyen à Internet haut débit, il faut reconnaître que la France n'occupe que le 14^{ème} rang, soit juste au-dessus de la moyenne de l'Union Européenne à 15 membres, mais un peu au-dessous de la moyenne de l'accès au haut débit dans l'OCDE, avec un peu plus de 5% d'habitants raccordés au haut débit en France à la fin 2003¹⁹⁴. C'est très loin du

¹⁹⁴ Au passage, il faut remarquer que l'accès au haut débit peut être évalué sous plusieurs formes. Ainsi, le classement retenu dans le tableau qui sert ici de référence s'intéresse à une sorte de taux d'accès au haut débit relativement à la population. Un autre classement se focalise sur le nombre total de lignes à haut débit dans le pays ; dans cette optique, Wray [2005] note que fin 2005 la Grande-Bretagne est devenue le pays d'Europe disposant du nombre le plus élevé de lignes à haut débit (avec 9,8 millions de lignes), la France étant seconde. La Corée du Sud est, comme souvent à propos de l'e-administration, leader du classement mondial en ce domaine, et l'on conçoit donc la multiplicité des angles d'approche de l'essor de l'administration électronique, ainsi que les évolutions rapides d'une année sur l'autre à l'heure actuelle.

leader, la Corée du Sud, avec près de 25% de connectés au haut débit à la même époque. En fait, l'accès au haut débit doit être une mesure complémentaire de l'accès à Internet ; il s'agit d'un indice de la qualité technologique de l'accès à Internet, tandis que l'accès à Internet lui-même apporte une information d'une autre nature. A propos de l'accès au haut débit, la France reste donc simplement moyenne parmi les pays développés. Par conséquent, la situation de la France est claire à l'égard de l'e-administration dans cette comparaison internationale : elle occupe une place moyenne, et ceci pour tous les indices, même si sa stratégie d'inclusion des usagers à la réforme paraît à cette heure un peu moins bonne que son degré de développement technique. Il s'agit donc pour la France de poursuivre ses réformes dans le cadre de l'administration électronique, afin de conserver ou de garantir un statut de « leader » plutôt que de « suiveur » dans les réformes de l'administration publique.

La situation médiane de la France pour la mise en place de l'e-administration n'est pas seulement soulignée par l'ONU ou l'OCDE, mais aussi par un certain nombre d'organismes privés. Par exemple, le groupe Capgemini, dans son classement sur l'administration électronique en 2005, montre que la France n'est qu'au 10^{ème} rang des pays européens dans l'e-administration, alors que le leader serait la Suède (Capgemini [2005])¹⁹⁵. De même, le groupe Accenture la place au 6^{ème} rang d'un classement mondial, derrière le Canada qui est en première position (Accenture [2005]).

Il est alors probablement nécessaire de se pencher sur les exemples fournis par les pays en tête de classement. Quelles sont les caractéristiques des réformes sur les administrations électroniques dans les pays qui « font mieux » que la France ? Quels sont leurs avantages par rapport au cas français impulsé par le programme ADELE ? Comment suivre ces exemples et associer davantage les usagers aux réformes ? C'est l'objet de la réflexion qui suit.

Relativement au Danemark, l'une des différences importantes qui a pu jouer dans les classements tient à la moindre possibilité d'accès à des formulaires administratifs en France, par le biais d'Internet (OCDE [2005d]). L'interactivité des services publics est encore assez faible en France, mais on peut toutefois espérer un rattrapage avec l'accès personnalisé au guichet unique de l'administration, via www.mon.service-public.fr. Le Danemark est – il faut le rappeler – généralement en avance sur la France en termes de réformes de type NGP, ce qui ne veut pas dire pour autant que cette situation soit définitive.

¹⁹⁵ Ce classement a déjà été utilisé précédemment (voir figure 47) ; certaines des informations présentées ici ont été vues à cette occasion, mais il semble pertinent de les reprendre pour insister sur l'aspect lié à « l'administration électronique ».

Par rapport à la Grande-Bretagne, un pays là encore très disposé aux réformes, la France semble aussi accuser un certain retard dans la mise en application de son programme d'e-administration. Il faut reconnaître que la Grande-Bretagne a historiquement été parmi les premiers pays à instaurer les réformes de type NGP, avec le tournant des *Next Steps* en 1988¹⁹⁶. Depuis lors, sa position de leader dans les réformes a rarement été démentie. En matière d'administration électronique, il faut évoquer le portail DirectGov (www.direct.gov.uk), qui constitue l'équivalent de www.service-public.fr. Il semble que là encore, la possibilité d'accéder à des formulaires ou à des conseils personnalisés en termes juridiques ou de recherche d'emploi soit une peu plus étendue pour DirectGov que pour son homologue français aujourd'hui ; en outre, le portail de l'administration publique britannique renvoie vers un grand nombre de services (transport, délivrance de formulaires, météorologie, culture...), ce qui paraît pour l'heure plus limité avec www.service-public.fr, même si un rattrapage semble en cours.

Il faut également prêter attention à l'environnement institutionnel adéquat pour l'émergence d'une administration électronique performante et au service du citoyen, sur la base de ces statistiques. Il faut montrer qu'il existe des liens significatifs entre les degrés de développement de l'administration électronique et certaines conditions institutionnelles. Dans cette perspective, on peut mettre en évidence deux phénomènes ou faits stylisés :

- *Il existe une corrélation entre le développement de l'e-administration et l'accès à Internet haut débit* : les pays pour lesquels le niveau de disponibilité (*readiness*) est le plus élevé sont aussi ceux pour lesquels le taux d'accès à Internet haut débit est le plus important¹⁹⁷.

L'ONU considère que le niveau de disponibilité va croissant avec l'accès à Internet.

L'apport du présent travail est de suggérer que ce niveau de disponibilité est en moyenne

¹⁹⁶ Pour une présentation des enjeux des réformes récentes, voir aussi Greffe [1999].

¹⁹⁷ Le test WMW distingue les 13 pays ayant le meilleur rang d'accès au haut débit et les 14 autres pays de la base. La France appartient de justesse au second groupe. Au final, $U=30$, et on en déduit que les valeurs prises par le premier groupe sont, de façon moyenne, significativement différentes et en l'occurrence plus élevées que celles du second en termes de disponibilité de l'administration électronique (au seuil de 1%). On pouvait s'attendre à ce résultat, puisque la disponibilité croît avec l'accès à Internet, mais ceci permet aussi de conclure que la qualité de cet accès est aussi importante pour prévoir le degré moyen de perfectionnement de l'e-administration dans un pays donné. Au passage, il faut signaler que la régression par les Moindres Carrés Ordinaires (MCO) expliquant le niveau de disponibilité à partir du niveau du rang d'accès au haut débit et en isolant les pays scandinaves et anglo-saxons des autres pays, conduit à une excellente estimation. Mais un problème se pose alors, à savoir le faible nombre de pays considérés (27), ce qui explique le recours au test WMW. Enfin, une régression MCO expliquant le degré de disponibilité à partir de l'accès au haut débit et de l'Indice de Développement Humain amène des résultats corrects en dépit du faible nombre d'observations. On ne peut pas, semble-t-il, considérer que le lien entre disponibilité et accès au haut débit soit perturbé par une variable de revenu ou de développement comme l'IDH.

croissant avec le niveau de qualité de l'accès à Internet (c'est-à-dire l'accès au haut débit). Certes, il existe évidemment un lien statistique marqué entre l'accès à Internet et l'accès au haut débit, mais insister aussi sur le degré de qualité paraît assez instructif.

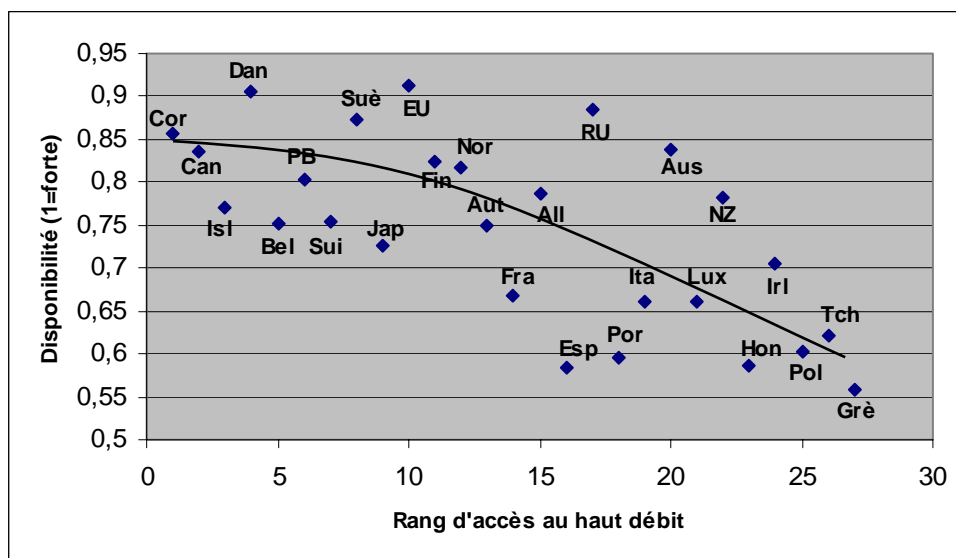


Figure 48 : E-administration et accès au haut débit¹⁹⁸

Le graphique montre que le degré de perfectionnement de l'e-administration n'est pas lié uniquement au taux de pénétration d'Internet mais aussi au degré de qualité technologique moyen des connexions. On retrouve la position médiane de la France, déjà mentionnée auparavant.

Il semble donc que le degré de développement de l'administration électronique suive ou s'accompagne de l'essor technologique du matériel Internet disponible dans chaque pays. Mais ceci ne permet pas pour autant d'établir le sens de causalité. On peut néanmoins supposer que l'administration électronique se perfectionne au rythme de la diffusion des nouvelles technologies dans la société, selon une démarche d'accompagnement. Ceci signifierait que l'e-administration ne chercherait pas à se développer quitte à être inaccessible aux citoyens, mais qu'elle étendrait plutôt ses capacités et champs d'application à mesure qu'elle est utilisable par une fraction de plus en plus large de la population. Par exemple, pour prendre les cas extrêmes, c'est parce que la technologie Internet est très diffusée et perfectionnée en Corée du Sud que l'administration électronique y est très étendue, alors

¹⁹⁸ La variable « E-administration » (ou « Disponibilité ») apparaît à la colonne 17 de la base de données, et la variable « Accès au haut débit » est à la colonne 8 (voir annexe).

qu'elle est assez peu développée en Grèce étant donné que la technologie Internet est relativement moins accessible aux citoyens.

La conclusion à tirer de ce schéma est probablement que l'administration électronique se conçoit elle-même dans une démarche destinée à l'utilisateur et qu'il serait inutile de chercher à proposer des services très diversifiés et très perfectionnés s'ils sont peu accessibles et diffusés ; inversement, l'administration électronique aurait le devoir de se développer suffisamment dans des pays où Internet est bien diffusé et accessible via des supports assez perfectionnés. Le tableau montre bien que, tant dans une logique politique qu'économique il est nécessaire que l'administration électronique évolue en suivant l'essor des technologies Internet.

- *L'avance relative des pays anglo-saxons en termes de niveaux de « participation des usagers » à la réforme de l'e-administration* : les pays anglo-saxons ont des indices de participation significativement plus élevés que les autres pays¹⁹⁹. Ceci est particulièrement important pour évaluer le degré d'association des citoyens et usagers à la réforme de l'administration électronique.

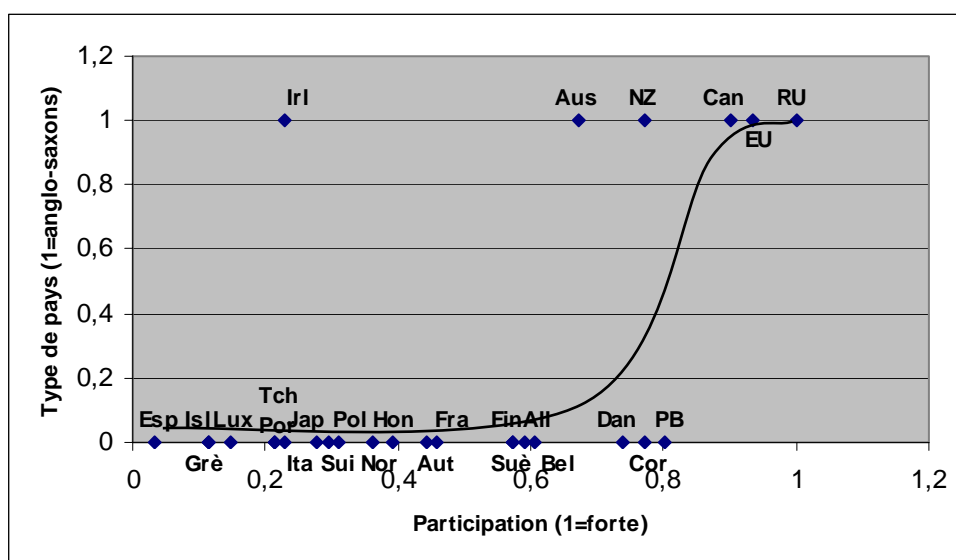


Figure 49 : « Participation des usagers » à l'e-administration et type de pays²⁰⁰

Malgré leur faible nombre, il existe chez les pays anglo-saxons une tendance marquée en faveur d'un plus haut degré d'association des citoyens et usagers aux réformes de l'administration électronique. Seule l'Irlande semble y déroger. Les pays anglo-saxons les plus engagés dans la NGP adoptent une perspective de partenariat avec les citoyens, en insistant notamment sur la communication envers eux et en accordant une place privilégiée à leurs attentes et préférences ; l'e-administration est véritablement conçue comme un mode de fourniture alternatif de l'output administratif. Ce qui différencie la réforme dans les pays anglo-saxons par rapport aux autres, c'est probablement cet accent spécifique apporté à la

¹⁹⁹ Les 6 pays anglo-saxons considérés sont isolés des 21 autres (dont la France) pour le test WMW. Au final, $U=107$ et l'on conclut que les niveaux de participation des pays anglo-saxons sont en moyenne significativement différents et, en l'espèce, plus élevés « en moyenne » que ceux des autres, sur un plan stochastique (au seuil de 5%). Là encore, il est possible de régresser par les MCO le niveau de participation par rapport à deux variables explicatives, le type de pays et le rang d'accès à Internet. On observe alors une régression de bonne qualité, mais qui pâtit d'un nombre d'observations faible (27), qui lui fait préférer le test WMW. Par ailleurs, une régression expliquant le degré de participation à partir de l'IDH et du type de pays peut être jugée correcte en dépit du faible nombre d'observations. En conséquence, on ne peut sans doute résumer le lien entre participation et type de pays à une variable sous-jacente liée au revenu national ou au niveau de développement.

²⁰⁰ La variable « Participation des usagers » apparaît à la colonne 14 de la base de données, et la variable « Type de pays » prend la valeur « 1 » pour les pays anglo-saxons, et 0 sinon.

place de l'utilisateur dans l'essor de l'e-administration. En considérant les données, on retrouve dans une mesure à peine moindre la même tendance dans les pays scandinaves. Enfin, la France dispose, il faut le rappeler, d'une position moyenne en termes de « participation », c'est-à-dire en termes d'association des usagers aux réformes.

Par ailleurs, il existe une corrélation très forte entre indices de participation et de disponibilité (ONU [2004]), ce qui semble corroborer l'argument suivant : à mesure que l'on se tourne vers les pays les plus impliqués dans les réformes, l'Etat met en place un processus de communication plus élaboré et intègre l'utilisateur à la prise de décision. La réforme est destinée à l'utilisateur, et l'on peut dire que l'e-administration y est l'objet d'une véritable opération de marketing politique.

Etant donné que la variable « participation » représente la place accordée à l'utilisateur ou au citoyen dans la réforme de l'e-administration, il faut constater que la culture du service public à l'anglo-saxonne, fondée sur des techniques de management et faisant bien souvent de l'utilisateur un client, favorise une individualisation de l'offre de services. Cet état de fait facilite cette tendance à faire « participer » les citoyens aux réformes. Dans les pays scandinaves, on observe aussi cette idée que l'utilisateur a droit à des conditions de traitement particulières, ce qui conduit donc à des niveaux élevés de participation. Ailleurs, comme en France, l'administration a souvent une autre vision des choses : elle fournit des services à des usagers (et non à des clients), ce qui signifie que son activité se doit d'être moins personnalisée et qu'elle doit éviter de différencier ses prestations²⁰¹. En outre, cette perspective s'accompagne par tradition de l'idée d'une administration garante de l'intérêt général et qui, de ce fait, n'a pas à s'adapter aux particularismes individuels, ni à différencier son offre de services publics selon les usagers. On peut donc essayer de justifier de cette façon les différences entre la gestion plus « partenariale » des pays anglo-saxons et celle des autres pays.

Il convient maintenant de soulever un certain nombre d'enjeux et de débats autour de l'administration électronique. Les avancées sont rapides dans ce domaine aujourd'hui. Mais parfois, on peut se demander si ce développement va bien dans le sens de l'intérêt de l'utilisateur et des fonctionnaires. Dans ce cadre de réflexion, il faut discuter quatre arguments décisifs pour la compréhension de l'e-administration.

²⁰¹ Cet argument trouve toutefois une limite dans la volonté actuelle de donner à chaque individu un accès individualisé et personnalisé à l'information et aux démarches administratives, via le www.mon.service-public.fr. Cependant, ce système est encore expérimental ; on l'évoquera à nouveau *infra*.

Premièrement, l'administration électronique n'exige pas toujours du citoyen ou de l'utilisateur une maîtrise de TIC sophistiquées. Certes, les procédures du programme ADELE et de ses équivalents à l'étranger nécessitent souvent l'usage d'Internet pour l'accès à l'information. Mais par exemple, on rattache à l'e-administration en France le numéro 39-39 (le portail d'accès à l'administration) ainsi que la nouvelle carte Vitale. En conséquence, il serait faux de dire que l'administration électronique requiert de façon obligatoire une compétence spécifique de la part de ses destinataires.

Deuxièmement, l'administration électronique ne vise pas, du moins dans l'immédiat, à se substituer au guichet administratif. On ne devrait donc pas estimer que l'e-administration va devenir la voie d'accès unique à l'information et aux démarches. Certes, à l'horizon de quelques années ou décennies, il faut sans doute s'attendre à une telle substitution, dans l'optique de la réalisation d'économies en temps et budgets. Toutefois, la présentation actuelle des réformes insiste davantage sur la complémentarité de l'e-administration avec les guichets. La substitution ne se fera que plus tard et posera néanmoins des problèmes politiques et sociaux liés notamment aux emplois. Mais il est probablement inévitable qu'elle s'opère tôt ou tard, d'autant plus que le contexte budgétaire actuel pèse lourd dans les arbitrages.

Troisièmement, et au vu de l'étude statistique précédente, il est sans doute excessif de dire que l'e-administration joue en faveur ou même en défaveur de la fameuse « fracture numérique »²⁰² ; ce sont deux choses différentes semble-t-il. Il apparaît que les développements propres à chaque pays suivent le rythme d'accès aux technologies liées à Internet ainsi qu'à leur degré de perfectionnement. Certains pourraient estimer que l'Etat a le devoir de lutter contre ladite « fracture ». En fait, la puissance publique doit certainement intervenir pour corriger les inégalités, mais ce n'est pas en accélérant ou en ralentissant l'essor de l'e-administration que l'on réduira les inégalités relatives à Internet²⁰³.

²⁰² On parle de « fracture numérique » pour évoquer l'accès inégal à Internet, en opposant souvent les classes sociales aisées aux classes plus défavorisées. Mais on peut aussi étendre cette « fracture » à l'accès et à l'usage différenciés d'Internet selon le sexe. Ainsi, aux Etats-Unis, les femmes utilisent Internet moins souvent que les hommes, mais cet écart est en train de fondre, en particulier chez les jeunes (Johnson [2005]). C'est probablement un signe de la démocratisation d'Internet, ce qui constitue d'ailleurs un terrain favorable à l'avancée de l'e-administration.

²⁰³ Les initiatives pour réduire la « fracture numérique » se développent aujourd'hui en France, comme ailleurs, ainsi que le démontre par exemple l'initiative lancée en juillet 2006 par le gouvernement Villepin :

« Après les étudiants et les néophytes, les foyers à revenus modestes. Lors d'un Comité interministériel pour la société de l'information (CISI), le premier ministre, Dominique de Villepin, présentait, mardi 11 juillet, une vingtaine de mesures pour réduire la fracture numérique. La plus emblématique est l'accès à l'Internet pour les ménages à revenus modestes. Dès le premier trimestre 2007, une formule 'tout compris', incluant un ordinateur, une connexion Internet haut débit à bas prix (15 euros par mois au maximum) renouvelable sur une période de trois ans pour les familles éligibles et un dispositif de formation-accompagnement à domicile sera proposé pour '1 euro par jour, sur trois ans'. L'offre inclut un prêt bancaire à taux réduit (garanti par l'Etat), proposé par des banques partenaires. Elle devrait

Quatrièmement, l'émergence de l'administration électronique et ses effets sur la capacité des autorités publiques à constituer des bases de données importantes peut aussi constituer une menace pour les libertés individuelles. Censée profiter aux usagers en facilitant leurs démarches et destinée à augmenter la productivité de la fonction publique, la technologie soulève de nouveaux débats autour de l'éthique dans la gestion publique à l'heure de l'administration électronique²⁰⁴. Que se passe-t-il quand la technologie est mise à contribution à des fins antidémocratiques ou même simplement s'il s'agit de conserver des bases de données éventuellement préjudiciables aux intérêts individuels ? C'est un argument qui a été évoqué au moment de la réflexion sur le développement du vote électronique, face au risque de manipulation de l'outil informatique :

“Critics fear the unauthorised intervention of third parties in the voting process. There is no guarantee, given the current state of information technology, that a programme could not be manipulated to allow someone to store and print out a different form or document from the one appearing on the screen. With electronic voting it is more difficult to detect and find the source of errors, technical breakdowns etc. than with conventional procedures, and public checking of recounts is less easy.” (Initiative & Referendum Institute Europe [2005], p. 129)

Il paraît donc clair que l'administration électronique en général fait émerger des questions nouvelles portant sur le rôle de l'utilisateur, les inégalités d'accès à Internet, ou encore l'éthique des décideurs publics ; ces problèmes exigent des réponses de la part des décideurs politiques²⁰⁵.

Dans la suite de cette présentation de l'essor de l'administration électronique, il convient de montrer que le développement de l'usage des TIC dans l'administration a suivi une longue évolution. Ainsi, de même que ce travail s'était attaché à montrer à ses débuts les évolutions du débat théorique sur l'efficacité de l'administration, il est maintenant possible de mettre en exergue que les réformes faisant appel aux nouvelles technologies suivent elles-mêmes une évolution de long terme, en parallèle aux débats théoriques qui les impulsent.

concerner de 1 million à 1,5 million de foyers. » (source : <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-651865,36-794320,0.html>)

²⁰⁴ La question de l'éthique est une problématique récurrente dans la littérature sur la réforme de l'Etat. En particulier, elle revient souvent à propos de la mise en place de la rémunération liée à la performance dans la fonction publique (voir *supra* et Percebois [2005a,2005b]).

²⁰⁵ En Grande-Bretagne, le fait d'autoriser la police à enregistrer et stocker les plaques d'immatriculation de millions d'automobiles à compter de mars 2006 a créé un nouveau sujet de controverse sur l'utilisation des TIC par le gouvernement et l'administration (Oppenheimer [2005]).

3.2. Evolutions de long terme de l'usage des TIC dans l'administration en France :

L'objet de cette nouvelle section va consister à reprendre les dates principales et événements qui ont jalonné la mise en œuvre de l'administration électronique au sens large en France, c'est-à-dire en considérant l'ensemble des réformes de l'administration qui ont fait usage des TIC. On retrouvera par conséquent le programme ADELE en fin de chronologie. Mais ce n'est qu'un élément d'une longue chaîne de réformes et d'innovations destinées à tirer parti de la technologie pour améliorer l'efficacité du management public en France.

Pour ce faire, on va ici reprendre les faits les plus marquants en France identifiés par l'IDABC²⁰⁶ (« Interoperable Delivery of European Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens »), en procédant ensuite à un certain nombre de commentaires relatifs à ces réformes.

Les grandes étapes de l'usage conjoint des TIC et de l'administration en France, ce que l'on appelle plus volontiers l'e-administration aujourd'hui, sont donc les suivantes (source : <http://ec.europa.eu/idabc/en/home>).

- **1974** : projet dit « Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le Répertoire des Individus » (SAFARI) ; mais ce projet est un échec en raison des réticences face au risque de création de bases de données au préjudice des libertés individuelles.
- **6 janvier 1978** : création de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) ; elle doit assurer le respect des données privées. Elle est créée dans la foulée du rejet du projet SAFARI.
- **Février 1984** : lancement du Minitel en France. Il constituera notamment la première véritable interface électronique des échanges entre l'administration et les usagers, mais il sera détrôné par Internet dans ce domaine aussi, suite au développement de ce que l'on

²⁰⁶ L'IDABC est un organisme qui dépend de la Commission Européenne. Ses attributions sont les suivantes :
 “[IDABC] uses the opportunities offered by information and communication technologies to encourage and support the delivery of cross-border public sector services to citizens and enterprises in Europe, to improve efficiency and collaboration between European public administrations and to contribute to making Europe an attractive place to live, work and invest.”
 (source : <http://ec.europa.eu/idabc/en/home>)

nomme, au sens strict, « l'e-administration ». Cette substitution d'Internet au Minitel pour les démarches administratives sera matérialisée par le PAGSI en 1998 (voir *infra*).

- **18 juin 1984** : création du Comité Interministériel pour l'Informatique et la Bureautique dans l'Administration (CIIBA).
- **13 septembre 1995** : création du Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat (CIRE) et du Commissariat pour la Réforme de l'Etat, en remplacement du CIIBA.
- **15 janvier 1998** : lancement du Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (PAGSI) ; son but est de rendre accessibles sur Internet tous les services publics accessibles par Minitel.
- **Avril 1998** : lancement de la carte Vitale (assurance-maladie électronique).
- **Juin 1998** : création d'Admifrance, le premier portail de l'e-administration en France, remplacé en 2000 par www.service-public.fr (voir *infra*)²⁰⁷.
- **Juillet 1998** : création de la Délégation Interministérielle pour la Réforme de l'Etat (DIRE) ; elle remplace le Commissariat pour la Réforme de l'Etat.
- **Août 1998** : création de la Mission interministérielle pour le développement des TIC dans l'administration publique (MTIC).
- **Décembre 1998** : création de la Commission pour les Simplifications Administratives.
- **Mai 2000** : création d'Administration En Réseau (AdER), plateforme de communication interministérielle sur Internet.
- **23 octobre 2000** : création de www.service-public.fr (portail de l'administration publique pour l'utilisateur).

²⁰⁷ A propos d'Admifrance, voir aussi :

http://www.diplomatie.gouv.fr/label_france/ENGLISH/DOSSIER/soc_info/02.html

- **7 mars 2001** : adoption du nouveau Code des marchés publics ; lancement des procédures « d'*e-procurement* » dès janvier 2005.
- **1^{er} août 2001** : adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF). Elle organise les budgets en missions et programmes ; elle est entrée en vigueur à l'occasion du vote du Budget 2006²⁰⁸.
- **21 août 2001** : création de l'ATICA (Agence pour le développement des TIC dans l'Administration publique), en remplacement de la MTIC.
- **22 février 2003** : création de l'ADAE, de la Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat (DMGPSE) et de la Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives (DUSA), en remplacement de la DIRE et de l'ATICA.
- **Mars 2003** : loi autorisant le vote électronique (*e-vote*) aux élections du Conseil Supérieur des Français de l'Etranger (CSFE) pour les Français installés à l'étranger.
- **Juillet 2003** : création de www.achatpublic.com, la centrale d'achats publics.
- **Janvier 2004** : objectif de rendre pleinement accessibles aux handicapés les sites de l'administration publique d'ici 2007.
- **Mars 2004** : lancement du programme ADELE (ADministration ELEctronique) sous l'égide de l'ADAE, remplacée depuis par la DGME en 2006.
- **Mai 2004** : 5% seulement des sites des collectivités locales offrent une information et une interactivité de bonne qualité (étude des instituts Artesi et IP-Label).
- **Septembre 2004** : 79% des internautes français en faveur de l'e-vote via Internet (sondage de l'institut OpinionWay).

²⁰⁸ Voir aussi la première partie de ce travail.

- **Début octobre 2004** : 83% des Français ignorent ce qu'est « l'e-administration » (sondage de l'institut BVA).
- **Octobre 2004** : première élection des membres des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) via l'e-vote.
- **Novembre 2004** : annonce d'une expérimentation sur la déclaration de revenus « pré-remplie » en 2005 ; le but de simplification administrative est affiché, mais le risque d'erreurs existe (selon un syndicat, seulement 90,9% des données sont correctes dans la base de données du Ministère).
- **18 novembre 2004** : le Parlement a voté une loi autorisant le Gouvernement à adopter des ordonnances pour promouvoir l'e-administration (ce qui évite de recourir au vote du Parlement, et accorde plus de pouvoir à l'exécutif tout en accélérant la mise en œuvre des décisions publiques dans ce domaine).
- **Janvier 2005** : lancement de la Charte Marianne, et de ses déclinaisons à l'e-administration. Elle recense un certain nombre de bonnes pratiques dans le cadre de l'accueil des usagers de l'administration.
- **Janvier 2005** : la Gendarmerie prévoit de passer de « Microsoft Office » à l'Open Source²⁰⁹ ; l'économie prévue est de 2 millions d'euros par an.
- **Février 2005** : prévision d'une croissance de 7% par an de 2003 à 2007 de la dépense en TIC par les administrations locales en France (étude de l'institut Datamonitor) ; l'e-

²⁰⁹ Les logiciels dits « Open Source » se réfèrent à la définition suivante :

“Open Source Software (OSS) is plain software, just like you know already. When in operation, you won't notice that the software is actually Open Source. The difference with its counterpart (proprietary software, also known as ‘closed source software’ or CSS) is the way in which it is licensed. Both OSS and CSS come with a license that you have to accept and legally respect when using the software. It is this license that makes all the difference between OSS and CSS. Where a Closed Source license often limits your ability to use or copy the software, an Open Source license explicitly gives you those rights. More specifically, it gives the right to copy, modify and distribute the software's original ‘source code’. When a piece of software is licensed under an Open Source license, the software itself may be called Open Source Software, or Open Source for short.”

(source : <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/1745/468>)

Pour compléter cette définition, il faut comprendre le « code source » comme : “The human-understandable texts that programmers type to write applications.” (source : <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/1742>)

administration locale en France reste distancée par l'Allemagne et surtout par le Royaume-Uni.

- **Début avril 2005** : le programme ADELE est « en avance » sur les prévisions ; 30% des projets sont déjà opérationnels.
- **26 avril 2005** : coopération franco-allemande annoncée sur l'e-administration, en faveur de la mise en place de standards communs.
- **Depuis mai 2005** : diffusion de la technologie de numérisation de la voix dans l'administration ; on s'attend à ce que les coûts téléphoniques soient divisés par quatre dans les communications interministérielles.
- **29 mai 2005** : test du système « E-Poll » (e-vote) à l'occasion du référendum sur la Constitution Européenne en France ; mais le public français semble réticent, à la différence du Danemark (où le système « Nedap Powervote » s'est bien implanté lors du référendum du 1^{er} juin).
- **1^{er} juin 2005** : lancement de l'expérience **P**rogramme d'**E**xpérimentation et de **G**estion **A**utomatisée et **S**ecurisée (PEGASE) à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle, pour 6 mois. Elle permet l'identification biométrique par empreintes digitales, sur des passagers volontaires.
- **29 juin 2005** : lancement d'AdmiSource, plateforme de développement des logiciels libres au sein de l'administration, pour le développement de projets informatiques en « Open Source ». Le but est aussi de favoriser la coopération entre ministères dans ce domaine.
- **26 octobre 2005** : les Etats-Unis annoncent que la France et l'Italie n'ont pas respecté les délais de production de passeports électroniques (sur 27 pays, les 25 autres ont respecté la limite) ; les premiers passeports électroniques ont été émis à partir du printemps 2006 en France. Ils permettent de stocker des données numérisées dont une photographie. Depuis le 26 octobre 2005 pour se rendre aux Etats-Unis, seuls les Français disposant d'un

passport lisible en machine obtenu avant le 26 octobre 2005 étaient exemptés de visa pour un séjour d'une période inférieure à 90 jours. Les Français disposant d'un passeport à lecture optique délivré après le 26 octobre 2005 devaient s'adresser au consulat des Etats-Unis pour la demande d'un visa afin de se rendre dans ce pays.

- **6 décembre 2005** : la valeur juridique de l'e-mail est reconnue équivalente à celle du courrier postal dans les relations entre usagers et administration.
- **Décembre 2005** : statut juridique accordé à la signature électronique des administrations.
- **2006** : création du site www.acte-naissance.fr.
- **1^{er} janvier 2006** : substitution de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) à l'ADAE dans le pilotage d'ADELE notamment.
- **Janvier 2006** : lancement du site du « Forum de la performance »²¹⁰, destiné à promouvoir une démarche pédagogique envers les internautes intéressés par la réforme de l'Etat. Au printemps 2006, un jeu de simulation budgétaire a été introduit pour permettre à l'internaute de se familiariser avec le rôle du ministre du budget en « prenant les commandes » du ministère de façon virtuelle.
- **2 mai 2006** : lancement du site « Toute l'Europe » par le Ministère des Affaires Etrangères, afin de donner aux internautes francophones un accès aux débats portant sur l'Europe, et des informations sur de multiples démarches et formalités²¹¹.
- **17 mai 2006** : lancement du site « Etudiant » destiné à ceux qui s'intéressent aux formations de l'enseignement supérieur²¹².
- **Printemps 2006** : déclaration de revenus pré-remplie généralisée. Il est consenti un délai d'un mois supplémentaire pour les déclarants par Internet, et une déduction fiscale de 20 euros si le paiement se fait en ligne.

²¹⁰ <http://www.performance-publique.gouv.fr/index.htm#>.

²¹¹ <http://www.touteurope.fr/>.

²¹² <http://www.etudiant.gouv.fr/>.

- **Printemps 2006** : émission progressive des premiers passeports électroniques, échelonnée selon les départements.
- **Juin 2006** : pour la première fois, les résultats du baccalauréat sont disponibles en ligne et gratuitement pour toutes les académies. Cette décision ministérielle répond aux protestations de la part d'associations de parents d'élèves et de professeurs, qui critiquaient depuis plusieurs années la présence de ces informations uniquement via des sites commerciaux, c'est-à-dire payants.
- **18 juin 2006** : élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, avec pour la première fois la possibilité du vote électronique (à partir de codes d'identification personnels).
- **Novembre 2006** : lancement prévu des nouveaux modèles de Carte Vitale, plus sécurisés et disposant de davantage d'informations.

De cette suite chronologique d'événements sur les réformes de l'administration, très majoritairement en lien avec les nouvelles technologies, il ressort plusieurs points qu'il convient de décrire.

- *Les premières réformes visaient à protéger l'usager du pouvoir administratif* : c'est le cas avec le rejet du programme SAFARI et l'institution de la CNIL, dans les années 1970. On retrouve l'idée qu'il faut se défendre contre la tendance bureaucratique et, en puissance nuisible, de l'administration. Il faut remarquer qu'à cette même époque, des approches reliées au Public Choice étaient de plus en plus diffusées²¹³.
- *L'essor de l'administration électronique n'a pas seulement reposé sur Internet* : elle a, en réalité, émergé avec le Minitel, puis elle se développe surtout aujourd'hui via Internet avec une ampleur nouvelle. Mais il faut aussi compter avec d'autres supports (en particulier, l'accès à l'information administrative via la téléphonie etc.).
- *Il y a eu une succession d'organismes en charge des réformes de l'administration* : CIIBA, CIRE, Commissariat pour la Réforme de l'Etat, ADAE, DGME, etc. Ceci peut

²¹³ Voir aussi la première partie de ce travail.

laisser penser que la réforme a tâtonné au cours de ces dernières décennies, et que les refontes successives ont eu pour but vraisemblable de mieux s'accommoder des missions relatives à la réforme de l'Etat. La dernière en date, à savoir la disparition de plusieurs organismes au moment de leur fusion dans la DGME, s'est faite au motif qu'il s'agissait de tirer parti de complémentarités et de la coordination de leurs activités ; il fallait par ailleurs simplifier la gestion des réformes par l'unification de la tutelle. En utilisant les résultats du modèle de design institutionnel de la deuxième partie, on peut avancer que cette dernière réforme devrait avoir pour avantage de simplifier effectivement la coordination des anciennes tâches séparées, mais que l'inconvénient possible serait de négliger certaines voies de réforme (qui étaient autonomes avant la fusion), voire de faire moins attention aux dérives budgétaires sur certaines de ces voies de réforme (en faisant de l'une d'elles une sorte de « subventionnement » d'une autre, par exemple). De même, le portail d'accès à l'administration a été modifié il y a quelque temps (Admifrance, puis www.service-public.fr), ce qui témoigne peut-être de la volonté récurrente de moderniser l'accès des usagers à l'information administrative, au rythme de l'accès croissant des usagers à Internet. Ces divers changements institutionnels semblent donc faits implicitement au nom de la modernisation de l'administration. Toutefois, il existe peut-être aussi une logique politique ou administrative moins évidente, et dans ce cas la question des causes de ces changements institutionnels reste en suspens.

- *La recherche de la performance administrative est sous-jacente à l'ensemble des réformes institutionnelles autour de l'e-administration* : on pourrait même dire que cette logique de performance semble de plus en plus prégnante dans le discours sur les réformes, et peut-être dans leur mise en œuvre. Ceci apparaît dans le cadre général des réformes avec la LOLF de 2001, mais aussi au niveau inférieur des réformes spécifiques sur l'e-administration avec par exemple le « Forum de la performance » en 2006. Mais la performance est en général indissociable de la volonté de réaliser des économies budgétaires, donc de se servir de l'e-administration pour rendre l'action de l'Etat plus efficiente (faire aussi bien, voire mieux, avec moins), comme le montre le point suivant. Il faut aussi compter avec des perfectionnements techniques justifiant le recours à de nouveaux outils (comme par exemple les différentes versions de la Carte Vitale).
- *La recherche de l'efficience administrative et la réalisation d'économies budgétaires sont des buts en eux-mêmes* : certains critiquent l'optique des réformes en arguant que

l'administration ne peut faire plus avec moins, en dépit des avancées offertes par l'administration électronique et les réductions de coûts qu'elle engendre. Néanmoins, c'est bien la démarche qui inspire les réformes, quand on se fie à la chronologie précédente. En particulier, le passage aux logiciels dits « ouverts » (« Open Source ») dans l'administration, ainsi que la numérisation de la voix devraient autoriser des économies substantielles sur les communications dans l'administration.

- *Au-delà des impératifs de performance et d'efficience budgétaire, il faut aussi développer la simplification administrative et la réduction des délais d'attente* : certes, simplifier les procédures a un effet en termes financiers. Mais cet effet semble plus facilement appréhendé à partir des économies de temps qui sont dégagées par la simplification. C'est notamment vrai dans une certaine mesure pour l'usager en tant qu'individu qui s'informe ou réalise des démarches administratives. Ainsi, divers organismes (Commissions pour les Simplifications Administratives, DUSA, etc.) ont été chargées à un moment donné de simplifier les démarches des usagers en général à l'occasion de leurs démarches ; ceci se traduit aujourd'hui notamment par les déclarations de revenus pré-remplies, ou encore par le développement du vote électronique. Certes, ces procédures sont encore assez loin d'être parfaites, mais elles témoignent d'un engagement pour réaliser des économies tout en rendant l'administration plus accessible.
- *Les relations avec l'administration prennent de nouvelles formes avec les TIC* : ainsi, le développement des procédures d'appels d'offres, pour les marchés publics via Internet, modifie largement cette activité. En outre, l'usage du vote électronique, malgré les réserves qui ont déjà été formulées²¹⁴, est destiné à terme à changer profondément les rapports du citoyen avec l'administration. Les sites de l'administration doivent jouer leur rôle de portail, et doivent permettre de rediriger les usagers vers des sites plus spécialisés ou spécifiques à leur recherche (voir notamment le site « Toute l'Europe » ou le site destiné aux étudiants).
- *Il existe aussi une véritable démarche participative et pédagogique auprès des usagers de l'administration* : elle se manifeste par la volonté de rendre accessibles les informations administratives aux personnes souffrant de déficiences, ou encore par l'objectif d'initier

²¹⁴ Voir *supra*.

les usagers aux difficultés de l'action publique (voir le cas du « Forum de la performance »). On a déjà rencontré des indicateurs de « participation » (au sens « d'association des usagers aux réformes »)²¹⁵.

- *Les sondages et études montrent que l'e-administration française progresse vite, mais qu'elle est encore distancée par d'autres pays européens* : certes, les indicateurs utilisables sont multiples, mais il semble tout de même que ce « retard » actuel existe dans une certaine mesure. Il n'est pas encore possible de réaliser la plupart des opérations administratives via Internet ou des « téléprocédures » au sens général, mais ceci ne serait qu'une affaire d'années ou peut-être de mois. On note par ailleurs une certaine méconnaissance de l'administration électronique parmi les usagers (ce que montre le sondage de 2004 cité dans la chronologie).
- *Le développement de l'administration électronique semble contraint par celui de la sécurisation des opérations* : il est probable que l'utilisateur ne consentira à fournir des données personnelles sur le réseau Internet qu'à la seule condition que le risque de manipulation ou de détournement de ces informations soit négligeable. Par exemple, l'usage de la version « personnalisée » du portail de l'administration publique devra offrir des garanties contre ce risque. Au-delà de ce problème, il faut par ailleurs remarquer que l'e-administration est fortement liée à la notion de « sécurité » ; elle intervient au niveau de la biométrie pour les nouvelles cartes d'identité, des contrôles dans les transports aériens, etc.
- *Les réformes autour de l'e-administration justifient que l'on réforme aussi le droit* : ceci apparaît quand on accorde un statut à l'e-mail ou encore à la signature électronique. Il faut donc accepter des changements d'ampleur dans ce domaine.

En conséquence, l'administration électronique, à la fois source de progrès incontestables, mais aussi d'inquiétudes légitimes, alimente de plus en plus les débats sur la réforme des administrations des pays de l'OCDE. La France n'échappe pas à cette tendance, comme on l'a vu avec son projet ADELE, mais aussi avec une longue histoire de réformes liées à l'introduction des TIC. Il s'agit de moderniser la fonction publique grâce aux TIC et de

²¹⁵ En particulier, l'indice de « participation » élaboré par l'ONU est évoqué *supra*.

manière à réduire les coûts de gestion et de transmission de l'information aux citoyens. En outre, il faut fournir des services plus rapides et de meilleure qualité aux usagers et aux entreprises, ainsi que doter l'administration d'un outil performant dans la mise en application de la LOLF.

Au-delà de l'exemple français, on peut constater une progression semblable à l'échelle internationale. Le développement de l'e-administration se règle sur l'expansion des technologies liées à Internet, et pour l'heure les pays anglo-saxons sont plus avancés que les autres dans cette démarche.

Dans les prochaines années, l'utilisateur aura certainement encore le choix de s'adresser au guichet ou de réaliser ses démarches administratives en particulier via Internet, puisque l'objectif est d'arriver à mettre en ligne la plupart des formulaires et de « personnaliser » l'accès à l'administration pour chacun. Aussi, bien qu'il y ait des problèmes sous-jacents à l'e-administration, on ne devrait pas voir cette nouvelle « forme institutionnelle » d'intervention publique et d'offre de services administratifs comme un phénomène marginal. Les méthodes d'accès à l'administration et son organisation interne seront sans doute véritablement transformées, ce qui devrait modifier les démarches de la vie quotidienne, si bien que petit à petit l'e-administration devrait entrer pleinement dans les mœurs au même titre qu'Internet, qui paraît aujourd'hui indispensable à beaucoup.

CONCLUSION GENERALE

Dans l'administration publique, s'il est bien un thème récurrent c'est celui de la réforme. L'histoire administrative est parsemée de projets inaboutis ou de grands mouvements de réforme, comme le PPBS, mais même ces programmes mis en œuvre ont souvent conduit à quelques désillusions sur la capacité du décideur politique à adapter l'administration à la réalité des contraintes économiques et budgétaires et pour garantir le respect de l'intérêt général.

Face à ce constat, l'attitude des théoriciens comme celle des praticiens de l'administration a constamment oscillé entre un certain optimisme – mais souvent déçu – et une forme de résignation quant aux réticences administratives en vue de la réorganisation et de la réforme. En fait, l'état d'esprit des observateurs des réformes administratives n'a guère varié selon les époques, entre optimisme modéré et franc pessimisme. Pour s'en convaincre, la première partie du présent travail a cherché à établir le cheminement historique de la pensée académique autour des réformes administratives, et l'on a mesuré les oppositions d'écoles de pensée à l'égard de la possibilité de réformer.

Aujourd'hui, et depuis une vingtaine d'années, on parle de Nouvelle Gestion Publique (NGP) pour englober de façon commode un ensemble hétérogène de réformes destinées à accroître l'efficacité ou la performance des administrations, en optant pour la transposition de règles de management issues de l'entreprise. Le caractère déjà quelque peu ancien de la NGP fait penser à première vue que ce courant de réformes, du fait de sa durée, doit certainement marquer plus que d'autres l'administration de son empreinte. Cette assertion est probablement exacte, et il est vrai que le management d'entreprise touche désormais d'autres secteurs qui n'obéissaient pas traditionnellement à ses logiques. Ainsi, par-delà l'administration publique, on devrait citer le secteur associatif, qui intègre de plus en plus des routines d'organisation plus « managériales » ; par exemple, on peut se référer aux associations sportives, où l'on accuse souvent le poids jugé excessif des questions financières.

Dans l'administration publique également, l'importance donnée aux aspects financiers ou budgétaires n'a cessé de croître depuis quelques décennies, de manière corrélative à l'influence croissante de la NGP, et à la dégradation des comptes publics. Dans ce domaine

aussi, on entend souvent dire que le débat porte trop sur les finances publiques et pas assez sur les missions que devrait accepter de remplir l'Etat.

Les auteurs spécialistes de l'administration publique considèrent en réalité que les missions de l'Etat et de ses administrations ne peuvent être effectuées qu'à la condition d'une certaine « soutenabilité » financière. Elles sont indissociablement liées. Un tel constat doit s'imposer aussi bien pour le réformateur que pour le citoyen, car il serait irresponsable de négliger les impératifs financiers de l'Etat au motif que les objectifs politiques d'aujourd'hui l'emportent sur la charge de la dette future. L'économiste se souviendra alors des théories développées par Ricardo sur l'équivalence entre l'impôt et l'emprunt, ou encore du thème de l'intertemporalité des décisions publiques. Mais il se souviendra aussi de l'échec des mesures de politique économique menées en France de 1981 à 1983, remises en question par la dure réalité économique.

Aujourd'hui la démarche de promotion de la performance vise à ne pas dissocier les objectifs de politique économique et les moyens qui lui sont dévolus. La notion d'efficience est aussi utilisée à ce titre. C'est l'optique des réformes de la NGP qui, pour réalistes qu'elles soient sur le plan économique, font quelque peu perdre sa spécificité à l'administration publique. On devra admettre que l'équilibre entre le caractère universel des contraintes budgétaires et le caractère spécifique de l'administration publique reste assez difficile à appréhender. A certains moments, on insiste trop sur l'un et pas assez sur l'autre, et inversement.

La montée des impératifs économiques dans le cadre concurrentiel généralisé actuel influe sur le choix opéré par les réformateurs dans cet arbitrage. On ne saurait faire preuve de « douce insouciance » (*benign neglect*), pour reprendre une formule usuelle à propos de la politique monétaire, au regard du caractère impératif des contraintes financières pesant sur les Etats et leurs administrations. On peut quelquefois regretter cet état de fait, mais il est la réalité présente.

Pour satisfaire cette exigence de performance de l'administration publique et de respect de l'intérêt général, les réformes ont différentes orientations.

Elles affectent les procédures budgétaires de l'Etat, comme en France avec la LOLF de 2001 qui innove avec une articulation en programmes et missions de manière à autoriser un vote des budgets où chaque euro de crédits doit être, autant que possible, soumis à la discussion parlementaire.

Elles concernent aussi la réorganisation institutionnelle des administrations, en prenant en compte les complémentarités entre institutions et entre missions, et en essayant de tendre vers une décentralisation renforcée ; le modèle de design institutionnel optimal de la deuxième partie en a fourni une perspective théorique, alors que les exemples du RMI-RMA, du CNFPT et de la réorganisation du ministère de la Culture en ont été des applications. Cette question du design optimal semble en outre devoir être résolue avant même d'envisager les autres réorganisations.

Les réformes s'intéressent par ailleurs aux questions de Gestion des Ressources Humaines (GRH), et ceci de plusieurs manières. Certaines sont axées sur le thème du recrutement et cherchent à favoriser l'embauche d'agents motivés et expérimentés au moyen de la promotion du système dit « d'emploi » plutôt que de « carrière ». D'autres réformes s'adressent aux méthodes de rémunération de la performance des agents publics, en faveur d'une part variable plus importante et déterminée par des indicateurs d'efficacité, afin de renforcer l'impératif de responsabilisation et de démocratie qui légitime l'activité des fonctionnaires. Enfin, il est aussi nécessaire de réformer la gestion des compétences dans l'administration, via ce que les gestionnaires qualifient de système de *knowledge management* ; la démarche de formation, de promotion hiérarchique, de coordination des activités et des personnels doit être généralisée dans l'administration. On notera que les modalités des réformes de NGP concernant la GRH publique font largement usage des méthodes entrepreneuriales, ce qui ne manque pas de susciter des interrogations sur leur caractère opportun dans la gestion publique.

Enfin, les innovations dans l'administration font aussi appel à l'essor des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), et de leur rencontre naît le domaine qualifié « d'administration électronique » (e-administration). Dans ce cadre, l'offre d'output administratif se dématérialise largement, via Internet et d'autres supports de l'information. L'accès aux procédures administratives et aux décisions concernant les citoyens est désormais facilité par ce nouveau mode de communication entre l'administration et ses usagers. Même si l'essor de l'e-administration ne va pas sans poser quelques problèmes, notamment à propos de l'égalité d'accès aux supports de communication sur lesquels elle repose, l'administration électronique semble être une voie prometteuse pour la simplification des relations entre les individus et l'autorité publique.

Au terme de cette étude, peut-on considérer que les réformes en cours sont en mesure de résoudre tous les « biais bureaucratiques » ou défauts administratifs que la littérature spécialisée s'est efforcée de signaler et de combattre ? Probablement non, mais il est évident

que l'effort entrepris pour améliorer l'efficacité et la qualité des services publics est loin d'être négligeable. Il semble toutefois que les réticences suscitées par le caractère parfois artificiel des méthodes managériales appliquées à l'administration doivent être mieux entendues pour favoriser la concertation ou le consensus autour des réformes, y compris et peut-être surtout en direction des usagers. Enfin, il serait faux bien entendu de penser qu'avec les réformes de NGP l'administration a atteint un horizon indépassable à partir duquel aucune réforme ne peut améliorer son fonctionnement. Ce n'est pas parce qu'aujourd'hui l'objectif central est d'améliorer la performance publique que cet objectif, au demeurant extrêmement vaste, va perdurer indéfiniment. Il sera sans doute décliné sous d'autres formes, et l'on insistera peut-être davantage sur la personnalisation de l'offre de l'output public ou du lien entre le fonctionnaire et sa hiérarchie.

C'est en se rappelant que toute réforme est vouée à être suivie par d'autres que les réformateurs actuels devraient concevoir leurs projets. Le reproche que l'on peut adresser au corpus de la NGP est de se donner quelquefois les apparences de l'universalité. Or, on croit pouvoir dénier cette qualité à toute réforme, même si elle vise à accroître l'efficacité des administrations et à assurer qu'elle agit en faveur de l'intérêt général. Car, si les objectifs d'efficacité et d'intérêt général restent universels, les moyens et les conceptions auxquels cette ambition fait référence changent d'une époque à l'autre. En fait, la notion d'efficacité ne devrait pas s'appliquer uniquement aux administrations, mais aussi aux réformes elles-mêmes et à ceux qui les mettent en œuvre. En cela, une réforme jugée « efficace » ne serait-elle pas une réforme à la fois réaliste dans ses ambitions et dans ses moyens ?

Annexe A :

Preuve des conditions d'optimisation du modèle de supervision (Partie II)

Pour démontrer la Condition de Premier Ordre (CPO) du programme de maximisation de la production par rapport au nombre de tâches, le problème est le suivant :

$$\max_{\tau} \left[\frac{\alpha\omega\tau}{B} + \left(\beta - \frac{\gamma\omega\tau}{B} \right) \left(\frac{B}{\omega} - 1 \right) \right]$$

Il vient :

$$\begin{aligned} CPO : \frac{2\alpha\omega\tau^*}{B} + \frac{\beta B}{\omega} - \beta - 2\gamma\tau^* + \frac{2\gamma\omega\tau^*}{B} &= 0 \\ \tau^* &= \frac{\beta(B - \omega)B}{2\omega[\gamma B - \omega(\alpha + \gamma)]} \end{aligned}$$

On s'assure que le nombre de tâches est positif, si :

$$\omega < \frac{\gamma B}{\alpha + \gamma}$$

Enfin, on remarque facilement que cette dernière condition est aussi celle qui garantit que l'extremum soit bien un maximum, étant donné que cette condition correspond à l'hypothèse de dérivée seconde négative pour le programme. L'exemple numérique satisfait cette contrainte.

Annexe B :

Preuves des résultats du modèle d'interaction administrative (Partie II)

- **ANNEXE 1 : Fonction de réaction en Nash (séparation) sur le bien propre.**

$$\begin{aligned} \max_{X_i} U_i &= -(\overline{X_i} - X_i)^2 - (\overline{Y_i} - Y_i - Y_j)^2 \\ s.c. B_i &= x_i X_i + y_i Y_i \end{aligned}$$

Après avoir remplacé Y_i dans la fonction, par sa valeur dans la contrainte, on obtient :

$$CPO: 2(\overline{X_i} - X_i) - 2\left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\overline{Y_i} - \left(\frac{B_i - x_i X_i}{y_i} \right) - Y_j \right] = 0$$

En ordonnant les termes, il vient :

$$X_{iN} = \frac{\overline{X_i} - \left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\overline{Y_i} - \left(\frac{B_i}{y_i} \right) - Y_j \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{y_i}\right)^2}$$

C'est la fonction de réaction sur le bien propre du service considéré. On vérifie immédiatement, à partir de la CPO, que sa dérivée partielle est toujours négative, ce qui valide la condition de second ordre, et ceci en raison des hypothèses de positivité sur les paramètres.

- **ANNEXE 2 : Fonction de réaction en Nash (séparation) sur le bien en commun.**

$$\begin{aligned} \max_{Y_i} U_i &= -(\overline{X_i} - X_i)^2 - (\overline{Y_i} - Y_i - Y_j)^2 \\ s.c. B_i &= x_i X_i + y_i Y_i \end{aligned}$$

On utilise simplement la contrainte budgétaire du service considéré et le résultat trouvé dans l'annexe 1 ; il vient :

$$Y_{iN} = \frac{B_i - x_i \left[\overline{X_i} - \left(\frac{x_i}{y_i}\right) (\overline{Y_i} - Y_j) \right]}{y_i \left[1 + \left(\frac{x_i}{y_i}\right)^2 \right]}$$

C'est la fonction de réaction du service considéré sur le bien en commun.

• **ANNEXE 3 : Optimum individuel en Nash (séparation) sur le bien en commun.**

Il suffit de remplacer, Y_j par sa valeur en Y_i , dans $Y_i(Y_j)$, pour obtenir, suite à des calculs un peu fastidieux :

$$Y_{iN} = \frac{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] \left[\frac{B_i}{y_i} - \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \overline{X}_i + \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \overline{Y}_i \right] - \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \left[\frac{B_j}{y_j} - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \overline{X}_j + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \overline{Y}_j \right]}{1 + \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2}$$

Cette valeur dépend des objectifs de chaque service et des paramètres de coûts et de budgets.

• **ANNEXE 4 : Optimum total en Nash (séparation) sur le bien en commun.**

La production totale d'output en commun est la somme des productions par service :

$$Y_N = \sum_{i=1,2} Y_{iN}$$

On trouve donc au final :

$$\Leftrightarrow Y_N = \frac{\sum_{k=1,2} \left[\frac{B_k}{y_k} - \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \overline{X}_k + \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \overline{Y}_k \right]}{1 + \sum_{k=1,2} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2}$$

La production totale d'output en commun en situation de Nash s'exprime de façon assez simple à partir des objectifs des services, des coûts et des budgets.

• **ANNEXE 5 : Optimum en Nash (séparation) sur les biens propres.**

Le niveau d'output spécifique représentatif s'exprime à partir de la fonction de réaction (cf. ANNEXE 1), en remplaçant dans cette formule la valeur trouvée pour le niveau d'output en commun produit par le service représentatif (cf. ANNEXE 3) :

$$X_{iN} = \frac{\overline{X}_i - \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[\overline{Y}_i - \left(\frac{B_i}{y_i} \right) - Y_j \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2}$$

On remplace alors par la valeur de Y_j trouvée dans l'annexe 3 :

$$X_{iN} = \frac{\left(\frac{x_i}{y_i}\right) \sum_{k=i,j} \left(\frac{B_k}{y_k}\right) + \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right] \left[\overline{X}_i - \left(\frac{x_i}{y_i}\right) \overline{Y}_i\right] - \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k}\right) \left[\overline{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j}\right) \overline{Y}_j\right]}{1 + \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k}\right)^2}$$

C'est l'expression de la production d'output propre à l'équilibre dans la situation de Nash, pour chaque service.

• **ANNEXE 6 : Courbe d'indifférence du service 1 (plan des Y).**

Il faut prendre la fonction d'utilité du service 1 au niveau fixé \overline{U}_1 . On a :

$$\overline{U}_1 = -(\overline{X}_1 - X_1)^2 - (\overline{Y}_1 - Y_1 - Y_2)^2$$

En remplaçant X_1 par son expression dans la contrainte budgétaire du service 1, on obtient une formule $Y_2(Y_1)$ pour un niveau d'utilité constant :

$$Y_2 = (\overline{Y}_1 - Y_1) - \left\{ -\overline{U}_1 - \left[\overline{X}_1 - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right]^2 \right\}^{\frac{1}{2}}$$

Il s'agit de l'équation d'une demi-ellipse de niveau \overline{U}_1 , représentative de la famille de demi-ellipses concentriques qui constituent la carte d'indifférence du service 1 ; ces demi-ellipses ont longueurs d'axes d'autant plus grandes que le niveau d'utilité diminue (donc que la perte augmente).

• **ANNEXE 7 : Courbe d'indifférence du service 2 (plan des Y).**

La procédure est semblable à celle de l'annexe précédente ; on remplace X_2 par son expression dans la contrainte budgétaire du service 2, à partir de la fonction d'utilité :

$$\overline{U}_2 = -(\overline{X}_2 - X_2)^2 - (\overline{Y}_2 - Y_1 - Y_2)^2$$

Il faut alors ordonner les termes afin d'isoler les Y_2 pour obtenir une fonction du type $Y_2(\cdot)$.

On a alors une fonction du second degré en Y_2 :

$$Y_2^2 \left[1 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \right] + 2 \left[\left(\frac{y_2}{x_2} \right) \left(\overline{X}_2 - \frac{B_2}{x_2} \right) - (\overline{Y}_2 - Y_1) \right] Y_2 + \left[\left(\overline{X}_2 - \frac{B_2}{x_2} \right)^2 + (\overline{Y}_2 - Y_1)^2 + \overline{U}_2 \right] = 0$$

Sa résolution conduit au résultat :

$$Y_2 = \frac{\left(\overline{Y_2} - Y_1\right) - \left(\frac{y_2}{x_2}\right)\left(\overline{X_2} - \frac{B_2}{x_2}\right)}{1 + \left(\frac{y_2}{x_2}\right)^2}$$

$$\pm \frac{\left\{ \left(-\overline{U_2}\right)\left[1 + \left(\frac{y_2}{x_2}\right)^2\right] - \left(\overline{X_2} - \frac{B_2}{x_2}\right)^2 - \left[\left(\frac{y_2}{x_2}\right)\left(\overline{Y_2} - Y_1\right)\right]^2 - 4\left(\frac{y_2}{x_2}\right)\left(\overline{X_2} - \frac{B_2}{x_2}\right)\left(\overline{Y_2} - Y_1\right) \right\}^{\frac{1}{2}}}{1 + \left(\frac{y_2}{x_2}\right)^2}$$

Il s'agit de l'équation d'une ellipse de niveau $\overline{U_2}$, représentative de la carte d'indifférence du service 2, celle-ci étant constituée d'une famille d'ellipses concentriques (la perte croît quand la longueur des axes des ellipses augmente).

• **ANNEXE 8 : Courbe des contrats (plan des Y).**

On part des fonctions d'utilité des services, desquelles on ôte la valeur des X en les remplaçant par leur valeur dans les contraintes budgétaires. La courbe des contrats est le lieu géométrique des optima de Pareto, donc c'est le lieu de tangence des cartes d'indifférence. De ce fait, il faut, pour en trouver l'équation, égaliser les rapports des utilités marginales des productions Y_1 et Y_2 relatifs aux services. Il faut donc :

$$\left(\frac{\partial U_i}{\partial Y_1}\right)\left(\frac{\partial Y_2}{\partial U_i}\right) = \left(\frac{\partial U_j}{\partial Y_1}\right)\left(\frac{\partial Y_2}{\partial U_j}\right), \text{ pour les services « i » et « j »}.$$

La courbe des contrats est donc implicitement définie par l'égalité :

$$\frac{\left(\overline{Y_i} - \sum_{k=i,j} Y_k\right) - \left(\frac{y_i}{x_i}\right)\left[\overline{X_i} - \left(\frac{B_i - y_i Y_i}{x_i}\right)\right]}{\overline{Y_i} - \sum_{k=i,j} Y_k} = \frac{\overline{Y_j} - \sum_{k=i,j} Y_k}{\left(\overline{Y_j} - \sum_{k=i,j} Y_k\right) - \left(\frac{y_j}{x_j}\right)\left[\overline{X_j} - \left(\frac{B_j - y_j Y_j}{x_j}\right)\right]}$$

Après quelques manipulations algébriques, on obtient une expression de la courbe des contrats au moyen d'une équation du second degré en Y_2 :

$$Y_2^2 \left(\frac{y_2}{x_2}\right)^2 - \alpha Y_2 + \left[\beta - \prod_{k=1,2} \left(\overline{Y_k} - Y_1\right)\right] = 0$$

avec :

$$\alpha = (\bar{Y}_2 - Y_1) - \left[\bar{X}_2 - \left(\frac{B_2}{x_2} \right) \right] \left(\frac{y_2}{x_2} \right) + \left[1 + \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \right] \left\{ (\bar{Y}_1 - Y_1) - \left[\bar{X}_1 - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right] \left(\frac{y_1}{x_1} \right) \right\}$$

$$+ 2Y_1 - \sum_{k=1,2} \bar{Y}_k$$

$$\beta = \left\{ (\bar{Y}_1 - Y_1) - \left[\bar{X}_1 - \left(\frac{B_1 - y_1 Y_1}{x_1} \right) \right] \left(\frac{y_1}{x_1} \right) \right\} \left\{ (\bar{Y}_2 - Y_1) - \left[\bar{X}_2 - \left(\frac{B_2}{x_2} \right) \right] \left(\frac{y_2}{x_2} \right) \right\}$$

La résolution de ce problème donne l'équation de la courbe des contrats dans le plan des Y, en situation de Nash (séparation) :

$$Y_2 = \frac{\alpha \pm \left\{ \alpha^2 - 4 \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2 \left[\beta - \prod_{k=1,2} (\bar{Y}_k - Y_1) \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{2 \left(\frac{y_2}{x_2} \right)^2}$$

La courbe des contrats est une hyperbole mais seule compte pour les économistes la branche située dans le quadrant positif (elle est décroissante convexe, et rejoint asymptotiquement les fonctions de réaction des services en situation de Nash).

• **ANNEXE 9 : Courbe d'indifférence du service 1 (plan des X).**

C'est simplement une transposition de la représentation dans le plan des Y. On part de la fonction d'utilité :

$$\bar{U}_1 = -(\bar{X}_1 - X_1)^2 - (\bar{Y}_1 - Y_1 - Y_2)^2$$

On remplace les Y_i par leur expression dans les contraintes budgétaires respectives des services, puis on aboutit à une équation du second degré en X_2 :

$$\left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 X_2^2 + 2 \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left[\bar{Y}_1 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] X_2$$

$$+ \left\{ \left[\bar{Y}_1 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right]^2 + (\bar{X}_1 - X_1)^2 + \bar{U}_1 \right\} = 0$$

La résolution de cette équation fournit l'expression de la courbe d'indifférence, qui est une demi-ellipse :

$$X_2 = \frac{- \left\{ \bar{Y}_1 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \pm \left[-\bar{U}_1 - (\bar{X}_1 - X_1)^2 \right]^{\frac{1}{2}} \right\}}{\left(\frac{x_2}{y_2} \right)}$$

La carte d'indifférence du service 1 est une famille de demi-ellipses concentriques, dans le plan des X. Plus on s'éloigne du centre, plus la perte s'accroît pour le service.

• **ANNEXE 10 : Courbe d'indifférence du service 2 (plan des X).**

Comme pour la carte d'indifférence du quadrant des Y, on part de la fonction d'utilité du service 2, à savoir :

$$\overline{U}_2 = -(\overline{X}_2 - X_2)^2 - (\overline{Y}_2 - Y_1 - Y_2)^2$$

On remplace les Y_i par leurs expressions dans les contraintes budgétaires, puis il faut isoler les X_2 afin d'arriver à une équation du second degré, ce qui donne :

$$\begin{aligned} X_2^2 \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right] + 2 \left\{ \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left[\overline{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] - \overline{X}_2 \right\} X_2 \\ + \left\{ \left[\overline{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right]^2 + \overline{X}_2^2 + \overline{U}_2 \right\} = 0 \end{aligned}$$

La résolution de cette équation donne :

$$X_2 = \frac{-\gamma \pm (\gamma^2 - \delta)^{\frac{1}{2}}}{1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2}$$

avec :

$$\begin{aligned} \gamma &= \left\{ \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left[\overline{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] - \overline{X}_2 \right\} \\ \delta &= \left\{ 1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right\} \left\{ \overline{X}_2^2 + \left[\overline{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right]^2 + \overline{U}_2 \right\} \end{aligned}$$

La courbe d'indifférence du service 2 dans le plan des biens spécifiques est donc une ellipse là encore. La carte d'indifférence est une famille d'ellipses concentriques qui sont des courbes de niveau de perte (mieux vaut donc se trouver sur une ellipse proche du centre, pour le service). Les coordonnées du centre, faut-il le rappeler, sont contraintes par les préférences du service, ses coûts et son allocation budgétaire.

• **ANNEXE 11 : Courbe des contrats (plan des X).**

La procédure est bien sûr identique à celle développée à l'annexe 8 (dans le plan des Y). A partir des fonctions d'utilité des services, on cherche à égaliser les rapports des utilités

marginales des deux biens X_1 et X_2 chez les deux services. On arrive alors à l'égalité suivante (avec « i » et « j » les services) :

$$\frac{\left(\overline{X}_i - X_i\right) - \left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\overline{Y}_i - \sum_{k=i,j} \left(\frac{B_k - x_k X_k}{y_k} \right) \right]}{\left(\frac{x_j}{y_j}\right) \left[\overline{Y}_j - \sum_{k=i,j} \left(\frac{B_k - x_k X_k}{y_k} \right) \right]} = \frac{\left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\overline{Y}_j - \sum_{k=i,j} \left(\frac{B_k - x_k X_k}{y_k} \right) \right]}{\left(\overline{X}_j - X_j\right) - \left(\frac{x_j}{y_j}\right) \left[\overline{Y}_j - \sum_{k=i,j} \left(\frac{B_k - x_k X_k}{y_k} \right) \right]}$$

En résolvant cette égalité, il est possible d'arriver à une équation du second degré en X_2 :

$$\left[\prod_{i=1,2} \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \right] X_2^2 - \eta X_2 + \left[\left(\overline{X}_1 - X_1 \right) \theta - \kappa \right] = 0$$

avec :

$$\begin{aligned} \eta &= \left(\overline{X}_1 - X_1 \right) \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right] - \left(\frac{x_1}{y_1} \right) \left[\overline{Y}_1 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} - \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \overline{X}_2 \right] \\ \theta &= \left\{ \overline{X}_2 - \left(\frac{x_2}{y_2} \right) \left[\overline{Y}_2 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] \right\} \\ \kappa &= \overline{X}_2 \left(\frac{x_1}{y_1} \right) \left[\overline{Y}_1 - \left(\frac{B_1 - x_1 X_1}{y_1} \right) - \frac{B_2}{y_2} \right] \end{aligned}$$

Les racines de cette équation fournissent l'expression de la courbe des contrats dans le plan des X :

$$X_2 = \frac{\eta \pm \left\{ \eta^2 - 4 \left[\prod_{i=1,2} \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \right] \left[\left(\overline{X}_1 - X_1 \right) \theta - \kappa \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{2 \prod_{i=1,2} \left(\frac{x_i}{y_i} \right)}$$

Il s'agit, symétriquement à ce qui a été vu dans l'annexe 8, d'une hyperbole ; en réalité, il faut évidemment se restreindre au quadrant des X positifs. Bien entendu, cette courbe coupe la « lentille » issue des deux cartes d'indifférence, mais il n'est pas possible d'ordonner les points de cette courbe à partir du critère de Pareto.

• **ANNEXE 12 : Pseudo-fonction de réaction sur le bien propre dans le cas de consolidation.**

Le programme est :

$$\max_{X_i} - (\overline{X_1} - X_1)^2 - (\overline{X_2} - X_2)^2 - (\overline{Y_C} - Y_C)^2$$

s.c.

$$B_C = x_1 X_1 + x_2 X_2 + y_C Y_C$$

On remplace X_1 par son expression en X_2 et Y_C , X_2 par son expression en X_1 et Y_C , ce qui conduit à la condition de premier ordre représentative suivante sur les biens spécifiques :

$$CPO : 2(\overline{X_i} - X_i) - 2 \left[\overline{X_j} - \left(\frac{B_C - x_i X_i - y_C Y_C}{x_j} \right) \right] \left(\frac{x_i}{x_j} \right) = 0$$

La résolution donne la « pseudo-fonction de réaction » (auparavant, on aura constaté de façon immédiate que la condition de second ordre pour avoir une perte minimale est bien vérifiée) :

$$X_i = \frac{\overline{X_i} - \left(\frac{x_i}{x_j} \right) \left[\overline{X_j} - \left(\frac{B_C - y_C Y_C}{x_j} \right) \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{x_j} \right)^2}$$

• **ANNEXE 13 : Pseudo-fonction de réaction sur le bien Y dans le cas de consolidation.**

Le programme est :

$$\max_{Y_C} - (\overline{X_1} - X_1)^2 - (\overline{X_2} - X_2)^2 - (\overline{Y_C} - Y_C)^2$$

$$\text{s.c. } B_C = x_1 X_1 + x_2 X_2 + y_C Y_C$$

Il faut utiliser la contrainte et utiliser le résultat de l'annexe 12. En arrangeant, on obtient la « pseudo-fonction de réaction » sur le bien Y. Il vient :

$$Y_C = \frac{\overline{Y_C} - \left(\frac{y_C}{x_i} \right) \left[\overline{X_i} - \left(\frac{B_C - x_j X_j}{x_i} \right) \right]}{1 + \left(\frac{y_C}{x_i} \right)^2}$$

• **ANNEXE 14 : Optimum sur l'output Y dans le cas de consolidation.**

A partir des résultats précédents, il est assez facile d'obtenir la valeur optimale de l'output Y. Dans l'expression de la « pseudo-fonction de réaction » de Y, il faut remplacer X_j par sa

valeur dans la « pseudo-fonction de réaction » sur ce bien spécifique, afin d'isoler la valeur de Y. Ainsi, on part de :

$$Y_C = \frac{\overline{Y}_C - \left(\frac{y_C}{x_i} \right) \left[\overline{X}_i - \left(\frac{B_C - x_j \overline{X}_j}{x_i} \right) \right]}{1 + \left(\frac{y_C}{x_i} \right)^2} ;$$

On remplace X_j par son expression correspondante à partir de

$$X_i = \frac{\overline{X}_i - \left(\frac{x_i}{x_j} \right) \left[\overline{X}_j - \left(\frac{B_C - y_C \overline{Y}_C}{x_j} \right) \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{x_j} \right)^2}$$

(en remplaçant les « i » par des « j » et vice versa). Cela permet d'isoler la valeur de Y_C à partir des paramètres uniquement.

Après quelques manipulations algébriques, on a le résultat :

$$Y_C = \frac{\left(\sum_{\rho=x_1, x_2} \rho^2 \right) \overline{Y}_C + y_C \left[B_C - \left(\sum_{k=1,2} x_k \overline{X}_k \right) \right]}{\sum_{\sigma=x_1, x_2, Y_C} \sigma^2}$$

• **ANNEXE 15 : Optimum sur les outputs X dans le cas de consolidation.**

Il suffit de remplacer, dans l'expression de l'output propre, la valeur de Y_C par l'expression qui a été trouvée à l'annexe 14. A partir de :

$$X_i = \frac{\overline{X}_i - \left(\frac{x_i}{x_j} \right) \left[\overline{X}_j - \left(\frac{B_C - y_C \overline{Y}_C}{x_j} \right) \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{x_j} \right)^2}, \text{ on remplace } Y_C \text{ par :}$$

$$Y_C = \frac{\left(\sum_{\rho=x_1, x_2} \rho^2 \right) \overline{Y}_C + y_C \left[B_C - \left(\sum_{k=1,2} x_k \overline{X}_k \right) \right]}{\sum_{\sigma=x_1, x_2, Y_C} \sigma^2}$$

ce qui permet d'isoler la valeur de l'output X représentatif. On obtient :

$$X_{iC} = \frac{\overline{X}_i \left[1 + \frac{(x_i y_C)^2}{x_j^2 \left(\sum_{\tau=x_i, x_j, y_C} \tau^2 \right)} \right] + \left(\frac{x_i}{x_j} \right) \left(\frac{\sum_{\nu=x_1, x_2} \nu^2}{\sum_{\tau=x_i, x_j, y_C} \tau^2} \right) \left[\left(\frac{B_C - y_C \overline{Y}_C}{x_j} \right) - \overline{X}_j \right]}{1 + \left(\frac{x_i}{x_j} \right)^2}$$

• **ANNEXE 16 : Courbe d'indifférence dans le cas de consolidation.**

Il s'agit de partir de la fonction d'utilité du service consolidé :

$$\max_{X_1, X_2, Y_C} -(\overline{X}_1 - X_1)^2 - (\overline{X}_2 - X_2)^2 - (\overline{Y}_C - Y_C)^2$$

puis d'y remplacer Y_C par son expression au moyen des deux biens spécifiques, obtenue avec la contrainte budgétaire du service consolidé.

On arrive alors à une équation du second degré en X_2 , pour un certain niveau d'utilité.

$$X_2^2 \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_2} \right)^2 \right] - 2\phi X_2 + \chi = 0$$

avec :

$$\phi = \left\{ \overline{X}_2 - \left(\frac{x_2}{y_C} \right) \left[\overline{Y}_C - \left(\frac{B_C - x_1 X_1}{y_C} \right) \right] \right\}$$

$$\chi = \left\{ (\overline{X}_1 - X_1)^2 + \left[\overline{Y}_C - \left(\frac{B_C - x_1 X_1}{y_C} \right) \right]^2 + \overline{X}_2^2 + \overline{U} \right\}$$

La solution de cette équation du second degré donne la formule générale de la famille d'ellipses concentriques constituant la carte d'indifférence du service consolidé, qui est :

$$X_2 = \frac{\phi \pm \left\{ \phi^2 - \chi \left[1 + \left(\frac{x_2}{y_C} \right)^2 \right] \right\}^{\frac{1}{2}}}{1 + \left(\frac{x_2}{y_C} \right)^2}$$

• **ANNEXE 17 : Fonction de réaction sur le bien spécifique dans le cas de semi-consolidation.**

La procédure est similaire à celle développée pour le cas de Nash (séparation) dans l'annexe 1. On cherche à obtenir le niveau d'output spécifique pour chaque valeur d'output en commun produite par l'autre service. Mais la fonction d'utilité est désormais unique bien qu'il subsiste une dualité au niveau des budgets et des coûts.

$$\begin{aligned} \max_{X_i} & -(\bar{X}_i - X_i)^2 - \left(\bar{Y}_i - \sum_{k=i,j} Y_k \right)^2 - (\bar{X}_j - X_j)^2 - \left(\bar{Y}_j - \sum_{k=i,j} Y_k \right)^2 \\ \text{s.c.} & B_k = x_k X_k + y_k Y_k \\ & \text{Avec } k = i, j \end{aligned}$$

Il faut remplacer Y_i et X_j par des expressions en X_i ou Y_j afin d'arriver au résultat. Il vient :

$$CPO : 2(\bar{X}_i - X_i) - 2\left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\bar{Y}_i - \left(\frac{B_i - x_i X_i}{y_i} \right) - Y_j \right] - 2\left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\bar{Y}_j - \left(\frac{B_i - x_i X_i}{y_i} \right) - Y_j \right] = 0$$

En réarrangeant, on aboutit au résultat :

$$X_i = \frac{\bar{X}_i - \left(\frac{x_i}{y_i}\right) \left[\left(\sum_{k=i,j} \bar{Y}_k \right) - 2\left(\frac{B_i}{y_i} + Y_j\right) \right]}{1 + 2\left(\frac{x_i}{y_i}\right)^2}$$

Telle est la fonction de réaction d'un service en termes d'output propre, relativement à la production d'output en commun de l'autre service. On observe de manière évidente que la condition de second ordre est vérifiée à partir de CPO, si on dérive cette dernière par rapport à X_i . On en déduit que l'on a bien un maximum d'utilité (donc une perte minimale).

• **ANNEXE 18 : Fonction de réaction sur le bien en commun dans le cas de semi-consolidation.**

C'est la même procédure qu'à l'annexe 2. On utilise simplement la contrainte budgétaire de chaque service (en rappelant que les budgets sont distincts, conformément à la théorie des équipes de Marschak et Radner [1972]), et l'on trouve la valeur optimale de Y_i à partir de ce l'expression obtenue à l'annexe 12. Suite à quelques calculs, on obtient :

$$Y_{iSC} = \frac{B_i - x_i \left[\overline{X}_i - \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left(\sum_{k=i,j} \overline{Y}_k - 2Y_j \right) \right]}{y_i \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right]}$$

Cela représente la fonction de réaction sur le bien en commun (quadrant Nord-Est).

• **ANNEXE 19 : Optimum individuel en semi-consolidation sur le bien en commun.**

Il convient ici de reprendre les fonctions de réaction sur le bien en commun, et de trouver Y_i en remplaçant Y_j dans la fonction Y_i par $Y_j(Y_i)$; cela permet d'isoler Y_i et de trouver sa valeur par rapport aux données du problème. On trouve, suite à des calculs quelque peu fastidieux :

$$Y_{iSC} = (B_i - x_i \overline{X}_i) \frac{y_j \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left\{ 1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right\}} - (B_j - x_j \overline{X}_j) \frac{2x_i \left(\frac{x_i}{y_i} \right)}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left\{ 1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right\}} \\ + \left(\sum_{k=i,j} \overline{Y}_k \right) \frac{x_i \left\{ y_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] - 2x_j \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \right\}}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left\{ 1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right\}}$$

Il s'agit de la production d'output en commun par le service représentatif, dans la situation institutionnelle hybride.

• **ANNEXE 20 : Optimum total en semi-consolidation sur le bien en commun.**

Il suffit d'agréger les productions des deux services sur l'output Y (ce qui est possible à partir de l'annexe 14). On trouve alors :

$$Y_{SC} = \frac{\left[\sum_{i=1,2} \sum_{\substack{j=1,2 \\ i \neq j}} (B_i - x_i \overline{X_i}) \left[y_j \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] - 2x_j \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \right] \right]}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left\{ 1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right\}} \\ + \left(\sum_{k=1,2} \overline{Y_k} \right) \frac{\left[\sum_{i=1,2} \sum_{\substack{j=1,2 \\ i \neq j}} x_i y_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] \right] - 4 \left(\prod_{k=1,2} x_k \right) \left[\prod_{k=1,2} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \right]}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left\{ 1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right\}}$$

Le niveau d'output en commun est donné par l'expression ci-dessus dans la situation institutionnelle de semi-consolidation.

• **ANNEXE 21 : Optimum en semi-consolidation sur le bien propre.**

Il faut remplacer Y_j par la valeur trouvée à l'annexe 14 dans la fonction de réaction sur le bien spécifique représentatif (trouvée à l'annexe 12). Après quelques calculs fastidieux, on aboutit au résultat (cf. *infra*) :

$$\begin{aligned}
X_{iSC} = \overline{X}_i & \frac{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right] + 4 \left(\prod_{k=i,j} x_k \right) \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]} \\
& + \left(\sum_{k=i,j} \overline{Y}_k \right) \frac{2x_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left\{ y_i \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] - 2x_i \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right) \right\} - x_i y_j \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]} \\
& + B_i \frac{2y_j \left(\frac{x_i}{y_i} \right) \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right] - 4x_j \prod_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]} \\
& + (B_j - x_j \overline{X}_j) \frac{2x_i \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right]}{\left(\prod_{k=i,j} y_k \right) \left[1 + 2 \left(\frac{x_i}{y_i} \right)^2 \right] \left[1 + 2 \sum_{k=i,j} \left(\frac{x_k}{y_k} \right)^2 \right]}
\end{aligned}$$

Cette expression est la valeur d'output propre dans la situation de semi-consolidation ; on constate sa relative complexité d'écriture.

- **ANNEXE 22 : Courbe d'indifférence semi-consolidation (plan des Y).**

La procédure est semblable à celle menée précédemment avec le cas de séparation : on part de la courbe d'indifférence du cas de semi-consolidation, puis l'on isole les Y_i en transformant l'équation en faisant apparaître qu'il s'agit d'une équation du second degré en Y_2 , dont la résolution conduit au résultat sans problème particulier.

- **ANNEXE 23 : Courbe d'indifférence en semi-consolidation (plan des X).**

C'est la même procédure que pour l'annexe 17. A partir de la courbe d'indifférence du cas de semi-consolidation, on isole les X_i , ce qui permet de remplacer les Y par leur expression en X grâce à la contrainte budgétaire. On aboutit alors à une équation du second degré en X_2 , dont la résolution fournit l'équation d'une ellipse.

• **ANNEXE 24 : Optimum du leader de Stackelberg (autocoordination) sur l'output en commun.**

Il faut partir du programme du leader, qui inclut la fonction de réaction du suiveur, obtenue à partir de la configuration institutionnelle non coopérative (le leader a ainsi un avantage informationnel, ou bien a la privilège d'agir avant le suiveur, ce qui est souvent un avantage dans les problèmes d'interaction stratégique de théorie des jeux).

$$\begin{aligned} \max_{Y_i} & -(\bar{X}_i - X_i)^2 - (\bar{Y}_i - Y_i - Y_j)^2 \\ \text{s.c. :} \\ Y_j &= \frac{B_j - x_j \left[\bar{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) (\bar{Y}_j - Y_i) \right]}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} \\ B_1 &= x_1 X_1 + y_1 Y_1 \end{aligned}$$

En utilisant les contraintes dans la fonction à maximiser, on obtient la condition de premier ordre.

$$\begin{aligned} CPO: & -2 \left[\bar{X}_i - \left(\frac{B_i - y_i Y_i}{x_i} \right) \right] \left(\frac{y_i}{x_i} \right) \\ & - 2 \left[\bar{Y}_i - Y_i - \frac{B_j - x_j \left[\bar{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) (\bar{Y}_j - Y_i) \right]}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} \right] \left[-1 + \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2}{1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2} \right] = 0 \end{aligned}$$

Suite à quelques arrangements algébriques, on peut d'abord isoler la production d'output en commun par le leader de Stackelberg (il est par ailleurs assez facile de montrer que la condition de second ordre est vérifiée, prouvant que l'on obtient une perte minimale). Ce qui donne :

$$\begin{aligned}
& Y_i \left[\left(\frac{y_i}{x_i} \right)^2 + \frac{1}{1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2} \right] \\
&= \left[\frac{1}{1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2} \right] \left[\frac{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right] \bar{Y}_i - B_j + x_j \left[\bar{X}_j - \left(\frac{x_j}{y_j} \right) \bar{Y}_j \right]}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} + \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2}{1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2} \right] \\
&- \left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left[\bar{X}_i - \left(\frac{B_i}{x_i} \right) \right]
\end{aligned}$$

Enfin, on en arrive à la valeur optimale de la production de Y par le leader, au moyen d'une simplification de l'écriture précédente :

$$\begin{aligned}
Y_i &= \bar{Y}_i \frac{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega} - \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2}{\omega} - \bar{X}_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2 \right]}{\omega} + \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)}{\omega} \\
&+ B_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2 \right]}{\omega x_i} - B_j \left(\frac{1}{\omega y_j} \right) \\
&\text{avec : } \omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i} \right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2
\end{aligned}$$

• **ANNEXE 25 : Optimum du suiveur de Stackelberg sur le bien en commun.**

A partir de la fonction de réaction du suiveur, on remplace Y1 par la valeur trouvée à l'annexe 24. Il vient donc d'abord :

$$Y_j = \frac{B_j}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} - \frac{x_j \bar{X}_j}{y_j \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} + \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \bar{Y}_j}{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}$$

$$- \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2}{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} \left[\bar{Y}_i \frac{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega} - \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2}{\omega} - \bar{X}_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2 \right]}{\omega} + \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)}{\omega} \right]$$

$$+ B_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2 \right]}{\omega x_i} - B_j \left(\frac{1}{\omega y_j} \right)$$

avec : $\omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i} \right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]^2$

En ordonnant, on obtient la production optimale d'output en commun pour le suiveur en situation de Stackelberg :

$$Y_j = \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} - \bar{Y}_i \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2}{\omega} - \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j} \right) \left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}$$

$$+ \bar{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega} + \left(\frac{B_j}{\omega y_j} \right) \frac{\left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]} - \left(\frac{B_i}{x_i} \right) \frac{\left(\frac{y_i}{x_i} \right) \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j} \right)^2 \right]}{\omega}$$

• **ANNEXE 26 : Production agrégée d'output en commun dans la situation de Stackelberg.**

Il suffit d'additionner l'optimum du leader et du suiveur sur le bien Y. Hormis les problèmes attenants à la simplification de l'écriture algébrique, on arrive sans difficultés particulières à la production agrégée sur Y :

$$\begin{aligned}
Y_s = & \frac{\bar{Y}_i}{\omega} + \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} - \bar{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} - \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right) \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} \\
& + \left(\frac{B_i}{x_i}\right) \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} + \left(\frac{B_j}{y_j}\right) \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} \\
& \text{avec : } \omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2
\end{aligned}$$

• **ANNEXE 27 : Optimum du leader de Stackelberg sur sa production d'output spécifique X.**

On se sert de la contrainte budgétaire du leader, à savoir :

$$X_i = \frac{B_i - y_i Y_i}{x_i}$$

Puis, l'on remplace Y_i par la valeur trouvée à l'annexe 24, ce qui fait :

$$X_i = \frac{B_i - y_i \left[\bar{Y}_i \frac{\left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} - \bar{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}{\omega} - \bar{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2}{\omega} + \bar{X}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right)}{\omega} + B_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2\right]}{\omega x_i} - B_j \left(\frac{1}{\omega y_j}\right) \right]}{x_i}$$

En arrangeant les termes, on déduit la valeur produite par le leader sur son output spécifique (voir *infra*) :

$$\begin{aligned}
X_i = & \overline{X}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2}{\omega} - \overline{X}_j \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} - \overline{Y}_i \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} + \overline{Y}_j \frac{\left(\frac{y_i}{x_i}\right) \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2}{\omega} \\
& + \frac{B_i}{\omega x_i} + \left(\frac{B_j}{\omega y_j}\right) \left(\frac{y_i}{x_i}\right)
\end{aligned}$$

avec : $\omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2$

• **ANNEXE 28 : Optimum du suiveur de Stackelberg sur son output spécifique X.**

La marche à suivre est similaire à celle du leader. On prend la contrainte budgétaire du suiveur, dans laquelle on remplace la valeur de \overline{Y}_j , ce qui fait que l'on arrive assez facilement à trouver le niveau d'output X_j du suiveur de Stackelberg :

$$\begin{aligned}
X_j = & \overline{X}_j \frac{\left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]} - \overline{X}_i \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} - \overline{Y}_j \frac{\left(\frac{x_j}{y_j}\right) \left[\omega + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]} + \overline{Y}_i \left(\frac{x_j}{\omega y_j}\right) \\
& + \left(\frac{B_j}{x_j}\right) \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega} + \left(\frac{B_i}{x_i}\right) \frac{\left(\frac{x_j y_i}{x_i y_j}\right) \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]}{\omega}
\end{aligned}$$

avec : $\omega = 1 + \left(\frac{y_i}{x_i}\right)^2 \left[1 + \left(\frac{x_j}{y_j}\right)^2\right]^2$

Annexe C :

Description des variables utilisées pour l'étude empirique (Partie III)

Les données utilisées pour ce travail sont décrites ci-dessous.

- La variable **Corruption** se réfère à la variable *Transparency* élaborée par l'ONG Transparency International [2004], et prend les valeurs comprises entre 0 (transparence nulle) et 10 (transparence maximale). On peut l'assimiler avec quelques précautions à une *proxy* « en négatif » de la corruption. *Colonne 1 de la base de données.*
- La variable **Dépenses publiques** donne le ratio des dépenses publiques totales au PIB en 2005 (OCDE [2005c], p. 160). *Colonne 2 de la base de données.*
- La variable **Part de l'emploi public**²¹⁶ mesure l'importance relative de l'emploi public par rapport à la population active (OCDE [2002]). *Colonne 3 de la base de données.*
- La variable **Intensité de la RLP** est une variable qualitative donnant l'importance du développement de la RLP dans les administrations publiques nationales. Ses valeurs vont de « 1 » (forte RLP) à « 4 » (faible RLP), et suivent une échelle inversée (OCDE [2004b], p. 19). *Colonne 4 de la base de données.*
- La variable **Déconcentration managériale de la GRH publique** mesure l'importance de la décentralisation des règles de la gestion des personnels publics. Elle prend les valeurs de 1 (forte déconcentration) à 4 (faible déconcentration) (OCDE [2004b], p. 19). *Colonne 5 de la base de données.*
- La variable **Augmentations au mérite** est une variable qualitative mesurant la préférence relative pour une RLP surtout au mérite plutôt que reposant sur des primes, dans un pays donné (la différence entre augmentations au mérite et primes est précisée dans le chapitre

²¹⁶ Il manquait un certain nombre de valeurs pour la variable « Part de l'emploi public », dans la base de l'OCDE disponible. On a donc fait appel à des sources complémentaires, qui sont les suivantes.

Pour la Belgique, et pour l'année 1999, Frémy et Frémy [2004], p. 1140 et Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue : http://meta.fgov.be/excel/frt1_99.xls

Pour la Corée du Sud, et pour 2004, Korean Ministry of Government Administration and Home Affairs: http://www.mogaha.go.kr/warp/webapp/sys/dn_attach?id=6ac603db1929775c4ad0bea et Korea National Statistical Office: <http://www.nso.go.kr/eng/searchable/graph.html>

Pour l'Islande, et pour 2002, Statistics Iceland : http://www.statice.is/?pageid=1191&src=temp_en/vinnumarkadur/rannsoknir.asp

Pour le Japon, et pour 2002, Japanese Ministry of Internal Affairs and Communication: <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/index.htm>

Pour le Portugal, et pour 2004, GESource : http://www.gesource.ac.uk/worldguide/html/996_economic.html et OCDE : <http://www.oecd.org/dataoecd/23/28/33722273.pdf>, p. 5

Pour le Royaume-Uni, et pour 2001, Frémy et Frémy [2004], p. 1374 et http://www.statistics.gov.uk/articles/economic_trends/ETSep03_Black-Herbert.pdf (p. 34)

Pour la Suède, et pour 2000, Frémy et Frémy [2004], p. 1413

empirique sur la GRH publique). Cette variable prend les valeurs « 0 » (préférence pour une RLP par primes), « 1 » (RLP mixte, alliant primes et augmentations au mérite), et « 2 » (préférence pour une RLP à partir des augmentations au mérite). (OCDE [2004b], pp. 31-32). *Colonne 6 de la base de données.*

- La variable **Concours** se réfère au fait que les administrations recrutent ou non surtout sur la base des concours (OCDE [2004c], p. 5). Elle vaut 0 (recrutements « ouverts ») ou 1 (recrutements traditionnels par concours). *Colonne 7 de la base de données.*
- La variable **Rang d'accès à Internet haut débit** fournit un classement des pays par ordre d'avancement de l'accès à Internet haut débit (Source : OCDE [2005b], p. 28). *Colonne 8 de la base de données.*
- La variable **Disponibilité de l'e-administration** fait référence à la disponibilité complète des services publics sous forme « électronique », ou encore accessible via diverses technologies de l'information et de la communication (TIC) en Europe (Capgemini [2005]). Elle apparaît sous deux formes. *D'abord, la colonne 17 donne les valeurs absolues de cet indice* (les valeurs sont comprises entre 0 et 1). *Ensuite, la colonne 9 donne le classement des pays sur cet indice.* Ce classement est compris entre 1 (la Suède, pays très avancé de ce point de vue) et 14 (la Pologne, assez en retard).
- La variable **Décentralisation politique** s'échelonne de « 1 » (forte centralisation) à « 7 » (forte décentralisation) (OCDE [2005a], p. 106). *Colonne 10 de la base de données.*
- La variable **Importance de l'aide publique aux seniors** donne le rang de chaque pays concernant la part relative des institutions publiques spécialisées pour les seniors, par rapport à la part des institutions privées, à la fin des années 1990 (OCDE [2005c], p. 137). Il s'agit donc d'une *proxy* du rapport des offres publique et privée. Cette variable sert de mesure de l'interventionnisme public dans le cas spécifique des seniors, et elle est hautement corrélée à la variable « Dépenses publiques ». Il est vraisemblable que l'on aurait pu constater une corrélation similaire pour d'autres secteurs d'intervention publique. *Colonne 11 de la base de données.*
- La variable **KM (Knowledge management)** correspond au degré de développement d'une gestion des compétences et connaissances dans l'administration publique, ainsi qu'au degré de perception de ce développement (OCDE [2003]). Ses valeurs sont comprises entre 1 (KM très développé) et 3 (KM peu développé). *Colonne 12 de la base de données.*
- La variable **Disponibilité de l'e-administration** évalue le degré de développement de l'e-administration dans chaque pays en tenant compte notamment de la sophistication des

infrastructures de télécommunication et de l'IDH, déjà présent dans la base de données utiles à ce travail (ONU [2004], p. 13). Elle prend des valeurs comprises entre 0 (pas d'e-administration) et 1 (e-administration très développée). *Colonne 13 de la base de données.*

- La variable **Participation des usagers** est ainsi définie par l'ONU [2004] : “The E-Participation Index assesses the quality, usefulness and relevancy of the information and services and the willingness of countries to engage citizens in public policy making through the use of the e-government programs.” (p. 18). Ce critère est principalement qualitatif, ce qui peut aussi limiter sa portée ; pour autant, il fournit un certain nombre d'informations précieuses pour juger de l'effort d'association des citoyens aux réformes de l'administration électronique. *Colonne 14 de la base de données.*
- La variable **PIB par tête** mesure simplement la richesse par tête pour 2003 (Frémy et Frémy [2004]). *Colonne 15 de la base de données.*
- La variable **IDH** donne l'Indice de Développement Humain des différents pays (ONU [2004]). *Colonne 16 de la base de données.*

	Corruption	P. dép. pu 05	Emploi pu/PA	Intens. RLP	Déconc. Manag.	RLP mérite	Concours	accès HD 03	Dispo Cgem	Déc po
Allemagne	8,2	47,1	10,7	2	2	1	nd	15	12	6
Australie	8,8	36,2	15,2	1	1	0	0	20	nd	7
Autriche	8,4	50,2	11,2	3	3	nd	nd	13	2	3
Belgique	7,5	50	22,6	4	2	nd	nd	5	14	6
Canada	8,5	39,9	15,7	2	2	1	0	2	nd	6
Corée	4,5	23,9	3,9	1	3	1	1	1	nd	1
Danemark	9,5	54,7	23,1	1	1	1	0	4	5	4
Espagne	7,1	39,1	12	3	3	0	1	16	7	5
Etats-Unis	7,5	35,2	14,1	2	2	1	0	10	nd	6
Finlande	9,7	50,2	20,8	1	1	1	0	11	3	4
France	7,1	53,4	18,3	3	3	0	1	14	9	2
Grèce	4,3	47,1	6,1	4	4	nd	1	27	15	1
Hongrie	4,8	49,9	19,3	2	2	2	1	23	19	1
Irlande	7,5	35,8	14,1	3	3	0	1	24	11	1
Islande	9,5	45,3	6,9	3	1	nd	0	3	10	4
Italie	4,8	49	13,2	3	3	0	nd	19	8	2
Japon	6,9	36,6	5,9	4	4	nd	1	9	nd	1
Luxem.	8,4	47,2	6,7	4	4	nd	1	21	18	1
Norvège	8,9	47,6	5,7	nd	nd	nd	0	12	6	4
Nouvelle-Z.	9,6	38,5	11,8	1	1	1	0	22	nd	1
Pays-Bas	8,7	46,9	10,5	nd	nd	1	nd	6	16	4
Pologne	3,5	46	12,4	3	3	nd	nd	25	20	1
Portugal	6,3	46,2	14,2	3	2	nd	nd	18	13	2
Rép. Tch.	4,2	50,2	13,9	1	3	nd	1	26	17	1
Royaume-U.	8,6	43,3	17,2	1	1	1	0	17	4	5
Suède	9,2	57,9	32	1	1	1	0	8	1	4
Suisse	9,1	35,7	nd	nd	nd	1	0	7	21	7
n° colonne	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

nd : non
disponible

Base de données (1^{ère} partie)

Inst pu seniors	KM	egovtR ONU	egovtP ONU	PIBpt 2003	IDH 2004	Disponibilité	
14	2	0,7873	0,5902	26 400	0,96	0,7873	Allemagne
17	nd	0,8377	0,6721	29 300	0,99	0,8377	Australie
nd	nd	0,7487	0,4426	29 600	0,97	0,7487	Autriche
9	3	0,7525	0,6066	28 500	0,99	0,7525	Belgique
7	1	0,8369	0,9016	31 400	0,97	0,8369	Canada
19	2	0,8575	0,7705	19 600	0,96	0,8575	Corée
4	2	0,9047	0,7377	29 900	0,99	0,9047	Danemark
11	nd	0,5844	0,0328	23 300	0,97	0,5844	Espagne
18	2	0,9132	0,9344	37 600	0,97	0,9132	Etats-Unis
1	1	0,8239	0,5738	27 500	0,99	0,8239	Finlande
5	1	0,6687	0,459	27 900	0,96	0,6687	France
nd	2	0,5581	0,1148	19 600	0,93	0,5581	Grèce
nd	2	0,5857	0,3934	14 600	0,93	0,5857	Hongrie
8	2	0,7058	0,2295	33 800	0,96	0,7058	Irlande
nd	1	0,7699	0,1148	30 100	0,96	0,7699	Islande
6	nd	0,6598	0,2295	26 200	0,93	0,6598	Italie
16	nd	0,726	0,2787	28 000	0,94	0,726	Japon
nd	nd	0,66	0,1475	52 100	0,90	0,66	Luxem.
3	2	0,8178	0,3607	36 100	0,99	0,8178	Norvège
13	nd	0,7811	0,7705	23 100	0,99	0,7811	Nouvelle-Z.
10	nd	0,8026	0,8033	29 300	0,99	0,8026	Pays-Bas
nd	3	0,6026	0,3115	11 500	0,95	0,6026	Pologne
nd	3	0,5953	0,2131	18 300	0,97	0,5953	Portugal
nd	nd	0,6214	0,2131	16 100	0,91	0,6214	Rép. Tch.
15	2	0,8852	1	29 100	0,99	0,8852	Royaume-U.
2	1	0,8741	0,5738	28 200	0,99	0,8741	Suède
12	nd	0,7538	0,2951	31 400	0,95	0,7538	Suisse
11	12	13	14	15	16	17	n° colonne

nd : non
disponible

Base de données (2nde partie)

Annexe D :
Index des sigles utilisés

Sigles français cités

ADAE	Agence pour le Développement de l'Administration Electronique
ADELE	ADministration ELEctronique
AdER	Administration En Réseau
ASS	Allocation Spécifique de Solidarité
ATICA	Agence pour le développement des TIC dans l'Administration publique
CCI	Chambres de Commerce et d'Industrie
CIE	Contrats Initiative Emplois
CIIBA	Comité Interministériel pour l'Informatique et la Bureautique dans l'Administration
CIP	Conseiller en Insertion Professionnelle
CIRE	Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat
CISI	Comité Interministériel pour la Société de l'Information
CLI	Commissions Locales d'Insertion
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CNIE	Carte Nationale d'Identité Electronique
CNIL	Commission Nationale Informatique et Libertés
CPP	Concurrence Pure et Parfaite
CSFE	Conseil Supérieur des Français de l'Etranger
CVQ	Carte de Vie Quotidienne
DGME	Direction Générale de la Modernisation de l'Etat
DMGPSE	Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des Structures de l'Etat
DRB	Direction de la Réforme Budgétaire
DUSA	Délégation aux Usagers et aux Simplifications Administratives
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IDH	Indice de Développement Humain
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MCO	Moindres Carrés Ordinaires

MTIC	Mission Interministérielle pour le développement des TIC dans l'administration publique
NGP	Nouvelle Gestion Publique
PAGSI	Programme d'Expérimentation et de Gestion Automatisée et Sécurisée
PEGASE	Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information
PIB	Produit Intérieur Brut
PPP	Partenariat Public-Privé
RLP	Rémunération Liée à la Performance
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RMA	Revenu Minimum d'Activité
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
WMW	Wilcoxon-Mann-Whitney (Test, Méthode)

Sigles anglais cités

CPI	Corruption Perceptions Index
CSS	Closed Source Software
HRM	Human Resource Management
IDABC	Interoperable Delivery of European Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens
KM	Knowledge Management
OSS	Open Source Software
PPBS	Planning, Programming and Budgeting System
PRP	Performance Related Pay

Bibliographie

ABRAHAMSON P., BLANCHET D., HATLAND A., LEFAUCHEUR N., PALME J. et H. UUSITALO (dir.) [1999] : *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France*, volume 4, tome I, Paris, DREES.

ACCENTURE [2005]: *Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences*, The Government Executive Series, avril.

AFONSO A., SCHUKNECHT L. et V. TANZI [2005]: "Public Sector Efficiency: An Institutional Comparison", *Public Choice*, 123, 321-347.

AHRENS J. [2002]: *Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach*, Coll. New Thinking in Political Economy, Edward Elgar.

ALBAEK E. [1995]: "La réforme des communes providences nordiques", *Revue internationale des sciences administratives*, n°2, volume 61, pp. 271-297.

ALBROW M. [1994]: *Bureaucracy*, Macmillan.

ALCHIAN A.A. et DEMSETZ H. [1972]: "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, 62, 777-795.

ALESINA A. [2003]: "The Size of Countries: Does It Matter?", *Journal of the European Economic Association*, 1, 2-3, 301-316.

ALEXANDER E.R. [2002] : « Linking Governance to Strategic Planning: Institutional Design », *Papier présenté au Congrès international sur le thème « Strategic Planning and Environment Governance: National and International Issues »*, Rome, Italie, 28-30 Novembre.

ALFORD R.R. et R. FRIEDLAND [1992]: *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*, Cambridge University Press.

ALLEN D.W. [2005]: "Purchase, Patronage, and Professions: Incentives and the Evolution of Public Office in Pre-Modern Britain", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 161, 1, 57-79.

AMABLE B. [2000] : « Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production », *WBS Discussion paper* (publié in *Review of International Political Economy*).

ANDERSON C.J. et Y.V. TVERDOVA [2003]: "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies", *American Journal of Political Science*, 47, 1, 91-109.

- ANDERSON T.L. et F.S. McCHESNEY (dir.) [2003]: *Property Rights: Cooperation, Conflict, and Law*, Princeton University Press.
- ARDITTI F.D. et H. LEVY [1980]: "A Model of the Parallel Team Strategy in Product Development", *American Economic Review*, 70, 5, 1089-1097.
- ARON R. [1993/1983] : *Mémoires*, Paris, Julliard.
- ARROWSMITH J. et K. SISSON [2002]: "Decentralization in the Public Sector. The Case of the U.K. National Health Service", *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 57-2, 354-380.
- AVENEL C. [2005] : « Evaluer la décentralisation du RMI : les enjeux et les principes », *Recherches et prévisions*, 79, 65-81.
- AZAM J.-P. [2005] : « Défaillances des Etats et des marchés : régulation et réformes dans les pays en développement », *Revue d'économie politique*, 115, 3, 337-347.
- BADIE B. et P. BIRNBAUM [1982] : *Sociologie de l'Etat*, Coll. Pluriel, Grasset.
- BARTOLI A. [2005] : *Le management dans les organisations publiques*, 2^{ème} édition, Paris, Collection Management public, Dunod.
- BAWN K. [1994]: "Bureaucratic Accountability for Regulatory Decisions: Comment on Lupia and Mc Cubbins", *Journal of Law and Contemporary Problems*, 57, 1, 139-142.
- BEATTIE R. et S. OSBORNE (dir.) [2007]: *Human Resource Management in the Public Sector*, London: Taylor and Francis. (à paraître)
- BENDOR J. et T.M. MOE [1985]: "An Adaptive Model of Bureaucratic Politics", *American Political Science Review*, 79, 3, 755-774.
- BENDOR J., TAYLOR S. et R. VAN GAALEN [1985]: "Bureaucratic Expertise Versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting", *American Political Science Review*, 79, 4, 1041-1060.
- BENDOR J., TAYLOR S. et R. VAN GAALEN [1987]: "Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design", *American Political Science Review*, 81, 3, 873-896.
- BENNETT J.T. et W.P. ORZECOWSKI [1983]: "The Voting Behavior of Bureaucrats: Some Empirical Evidence", *Public Choice*, 41, 2, 271-283.
- BENSMAN J. et B. ROSENBERG [1963]: *Mass, Class and Bureaucracy: The Evolution of Contemporary Society*, Prentice Hall.
- BENVENISTE G. [1977]: *Bureaucracy*, Boyd and Fraser.
- BIRD R.M. [1971]: "Wagner's « Law » of Expanding State Activity", *Public Finance*, 26, 1, 1-26.

- BIRNBAUM P. [1987]: "France: Polity with a Strong State", in HEPER M. (dir.) : *The State and Public Bureaucracies: A Comparative Perspective*, Coll. Contributions in Political Science, 193, Greenwood Press.
- BLACK D. [1958]: *The Theory of Committees and Elections*; (et avec R.A. Newing) : *Committee Decisions with Complementary Valuation*, Cambridge University Press (seconde édition révisée, dir : I. McLean, A. McMillan et B.L. Monroe, préface de R.H. Coase, Kluwer, 1998).
- BLAU P.M. et M.W. MEYER [1987]: *Bureaucracy in Modern Society*, McGraw-Hill, Inc.
- BORCHERDING T.E. [1985]: "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence", *Journal of Public Economics*, 28, 3, 359-382.
- BORCHERDING T.E. et R.T. DEACON [1972]: "The Demand for the Services of Non-Federal Governments", *American Economic Review*, 62, 5, 891-901.
- BOUTEILLER D. et P. GILBERT [2005] : « Réflexions croisées sur la gestion des compétences en France et en Amérique du Nord », *Relations industrielles / Industrial Relations*, 60, 1, 3-28.
- BRESSER PEREIRA L.C. [1997] : "State Reform in the 1990s : Logic and Control Mechanisms", *2^{ème} Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration"*, Isla Margarita, Venezuela, 14-18 octobre.
- BRETON A. et R. WINTROBE [1975]: "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, 83, 1, 195-207.
- BREWER B. et A.S. HUQUE [2004] : « Les mesures du rendement et la gestion des risques pour la sécurité : l'exemple de Hong Kong », *Revue internationale des sciences administratives*, 70, 1, 83-94.
- BRICKLEY J.A. et R.L. VAN HORN [2002]: "Managerial Incentives in Nonprofit Organizations: Evidence From Hospitals", *Journal of Law and Economics*, 45, 1, 227-249.
- BRITAN G.M. et R. COHEN (dir.) [1980]: *Hierarchy and Society: Anthropological Perspectives on Bureaucracy*, Philadelphia, ISHI.
- BROCHIER D. (dir.) [2002] : *La gestion des compétences : acteurs et pratiques*, Paris, Coll. Connaissance de la gestion, Economica.
- BROWN S.P.A. et J.L. SAVING [2002]: "Government Organization and Power", *Economic Inquiry*, 40, 3, 439-449.
- BUCHANAN J.M. [1978]: "Markets, States, and the Extent of Morals", *American Economic Review*, 68, 2, 364-368.
- BUCHANAN J.M. et G. TULLOCK [1962]: *The Calculus of Consent: Logical Foundations for Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

- BURKE J.P. [1986]: *Bureaucratic Responsibility*, Johns Hopkins University Press.
- BUSINO G. [1993] : *Les théories de la bureaucratie*, Coll. Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.
- CAILLAUD B., GUESNERIE R., REY P. et J. TIROLE [1988]: “Government Intervention in Production and Incentives Theory: a Review of Recent Contributions”, *Rand Journal of Economics*, 19, 1, 1-26.
- CAILLAUD B., JULLIEN B. et P. PICARD [1996] : « Information et organisation des processus de décision publique », *Revue d'économie politique*, 106, 1, 13-35.
- CAMBY J.-P. (dir.) [2002] : *La réforme du budget de l'Etat ; la loi organique relative aux lois de finances*, Paris, L.G.D.J.
- CAPGEMINI [2005]: *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?*, Report for the European Commission.
- CASTORIADIS C. [1990] : *La société bureaucratique*, Ed. C. Bourgois.
- CHAN K.S.-Y. [1979]: “A Behavioral Model of Bureaucracy”, *Southern Economic Journal*, 45, 4, 1188-1194.
- CHAN K.S. et S. MESTELMAN [1988]: “Institutions, Efficiency and the Strategic Behaviour of Sponsors and Bureaus”, *Journal of Public Economics*, 37, 91-102.
- CHEVALLIER J. [2002] : *Science administrative*, 3^{ème} édition, Paris, Collection Thémis, Presses Universitaires de France.
- CHIBBER V. [2002]: “Bureaucratic Rationality and the Developmental State”, *American Journal of Sociology*, 107, 4, 951-989.
- CHRISTENSEN T. et P. LAEGREID [1998] : « Politique de réforme administrative : le modèle norvégien », *Revue internationale des sciences administratives*, n°3, volume 64, pp. 527-549.
- COLOMBATTO E. (dir.) [2004]: *The Edward Elgar Companion to the Economics of Property Rights*, Hants: Edward Elgar,
- COMANOR W.S. et H. LEIBENSTEIN [1969]: “Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses”, *Economica*, 36, 304-309.
- CONAN M. [2002] : « Budget de la défense et réduction des dépenses publiques », *Revue française de finances publiques*, 79, 87-109.
- CONGLETON R. [1982]: “A Model of Asymmetric Bureaucratic Inertia and Bias”, *Public Choice*, 39, 3, 421-425.
- CONGLETON R.D., KYRIACOU A. et J. BACARIA [2003]: “A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement”, *Constitutional Political Economy*, 14, 167-190.

- COURANT P.N., GRAMLICH E.M. et D.L. RUBINFELD [1979]: "Public Employee Market Power and the Level of Government Spending", *American Economic Review*, 69, 5, 806-817.
- CRAIN W.M. et A. ZARDKOOHI [1980]: "X-Inefficiency and Nonpecuniary Rewards in a Rent-Seeking Society: A Neglected Issue in the Property Rights Theory of the Firm", *American Economic Review*, 70, 4, 784-792.
- CRAWFORD V.P. [2003]: "Lying for Strategic Advantage: Rational and Boundedly Rational Misrepresentation of Intentions", *American Economic Review*, 93, 1, 133-149.
- CREMER J. [1980]: "A Partial Theory of the Optimal Organization of a Bureaucracy", *Bell Journal of Economics*, 11, 2, 683-693.
- CREMER J. [1986]: "Cooperation in Ongoing Organizations", *Quarterly Journal of Economics*, 103, 33-49.
- CREW M.A., JONES-LEE M.W. et C.K. ROWLEY [1971]: "X-Theory Versus Management Discretion Theory", *Southern Economic Journal*, 38, 2, 173-184.
- CREW M.A. et C.K. ROWLEY [1971]: "On Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Loss", *Economica*, 38, 199-203.
- CROWLEY R.W. [1971]: "Long Swings in the Role of Government: An Analysis of Wars and Government Expenditures in Western Europe Since the Eleventh Century", *Public Finance*, 26, 1, 27-43.
- CROZIER M. [1963]: *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, (éd. in Coll. Points Essais, Seuil, 1993).
- CROZIER M. [1996]: "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", *1^{er} Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration"*, Rio de Janeiro, Brésil, 7-9 novembre.
- DAHL R.A. [1966]: "Further Reflections on « the Elitist Theory of Democracy »", *American Political Science Review*, 60, 2, 296-305.
- DAVIS L.S. [2003]: "The Division of Labor and the Growth of Government", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 27, 1217-1235.
- DAVIS O.A., DEMPSTER M.A.H. et A. WILDAVSKY [1966]: "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 60, 3, 529-547.
- DE ALESSI L. [1969]: "Some Implications of Property Rights Structures for Investment Choices Within the Government", *American Economic Review*, 59, 1, 13-24.

- DE GROOT H. [1988]: “Decentralization Decisions in Bureaucracies as a Principal-Agent Problem”, *Journal of Public Economics*, 36, 323-337.
- DECI E. et R. RYAN [1985]: *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*, New York, Plenum Press.
- DELFGAAUW J. et R. DUR [2004]: Incentives and Workers’ Motivation in the Public Sector, Working Paper, CESIFO, 1223.
- DENZAU A.T. et R.J. MACKAY [1980]: “A Model of Benefit and Tax Share Discrimination by a Monopoly Bureau”, *Journal of Public Economics*, 13, 3, 341-368.
- DEWATRIPONT M., JEWITT I. et J. TIROLE [1999]: “The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies”, *Review of Economic Studies*, 66, 199-217.
- DIOLORENZO T.J. [1981]: “An Empirical Assessment of the Factor-Supplier Pressure Group Hypothesis”, *Public Choice*, 37, 3, 559-568.
- DOEL H. (Van Den) et B. Van VELTHOVEN [1993]: *Democracy and Welfare Economics*, Cambridge University Press.
- DOLLE M. [2003]: « La décentralisation du RMI et la création d’un revenu minimum d’activité, le RMA : une réforme problématique », *Droit social*, 7-8, 691-695.
- DOWNS A. [1965]: “A Theory of Bureaucracy”, *American Economic Review*, 55, 2, 439-446.
- DOWNS A. [1967]: *Inside Bureaucracy* (éd. 1994, Waveland Press).
- DUVERGER M. [1976]: *Les partis politiques*, Coll. Points, Armand Colin.
- EARL P.E. (dir.) [2001]: *The Legacy of Herbert Simon in Economic Analysis*, Volumes I et II, Coll. Intellectual Legacies in Modern Economics, 8, Edward Elgar.
- EAVEY C.L. et G.J. MILLER [1984]: “Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining?”, *American Political Science Review*, 78, 3, 719-733.
- EDICKINSON D. et M.-C. VILLEVAL [2004]: Does Monitoring Decrease Work Effort? The Complementarity Between Agency and Crowding-Out Theories, Working Paper, GATE, 04-09.
- EMERY Y. [2004]: « Rémunérer la performance des agents publics par des primes d’équipe : constats, analyses et recommandations », *Revue internationale des sciences administratives*, 70, 1, 167-178.
- EMERY Y. et D. GIAUQUE [2005]: *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L’Harmattan.
- ESPING-ANDERSEN G. [1999]: *Les trois mondes de l’Etat-providence ; essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.

- EVANS P. [2002] : “Hybridity as an Administrative Strategy : Combining Bureaucratic Capacity with Market Signals and Deliberative Democracy”, *7^{ème} Congrès International du Centre Latinoaméricain d’Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème “State Reform and Public Administration”*, Lisbonne, Portugal, 8-11 octobre.
- FARAZMAND A. (dir.) [1994]: *Handbook of Bureaucracy*, Coll. Public Administration and Public Policy, 55, Marcel Dekker, Inc.
- FARAZMAND A. (dir.) [1997]: *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Sage.
- FELDMAN M.S. et B.T. PENTLAND [2003]: “Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change”, *Administrative Science Quarterly*, 48, 94-118.
- FIORINA M. et R. NOLL [1978a]: “Voters, Bureaucrats, and Legislators. A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy”, *Journal of Public Economics*, 9, 239-255.
- FIORINA M. et R. NOLL [1978b]: “Voters, Legislators and Bureaucracy: Institutional Design in the Public Sector”, *American Economic Review*, 68, 2, 256-260.
- FISCHER F. et C. SIRIANNI (dir.) [1994]: *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*, Philadelphia, Temple University Press.
- FLOWERS M.R. [1981]: “Agenda Control and Budget Size: An Extension of the Romer-Rosenthal Model”, *Public Choice*, 37, 3, 579-584.
- FOURCADE-GOURINCHAS M. et S.L. BABB [2002]: “The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries”, *American Journal of Sociology*, 108, 3, 533-579.
- FREIXAS X., GUESNERIE R. et J. TIROLE [1985]: “Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect”, *Review of Economic Studies*, 52, 173-191.
- FREMY D. et M. FREMY [2004] : *Quid 2005*, Paris, Robert Laffont.
- FREY B.S. et M. OSTERLOH [2005]: Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats, Working Paper, CESIFO, 1379.
- FREY B.S. et W.W. POMMERHNE [1982]: “How Powerful are Public Bureaucrats as Voters?”, *Public Choice*, 38, 3, 253-262.
- FRIEDMAN D. [1977]: “A Theory of the Size and Shape of Nations”, *Journal of Political Economy*, 85, 1, 59-77.
- GAILMARD S. [2002a]: “Expertise, Subversion, and Bureaucratic Discretion”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 18, 2, 536-555.
- GAILMARD S. [2002b]: “Multiple Principals and Outside Information in Bureaucratic Policy Making”, Working Paper.
- GALY P. [2005] : *Service public : pourquoi ça coince ?*, Paris, Eyrolles.

- GARROUSTE P. [2004]: « The New Property Rights Theory of the Firm », in E. Colombatto (dir.), *The Edward Elgar Companion to the Economics of Property Rights*, Hants: Edward Elgar.
- GARSTON N. (dir.) [1993]: *Bureaucracy: Three Paradigms*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- GAUTIE J. [2005]: « Les économistes contre la protection de l'emploi : de la dérégulation à la flexicurité », *Droit social*, 1, 3-11.
- GERSBACH H. et M. KEIL [2005]: "Productivity Improvements in Public Organizations", *Economic Journal*, 115, 671-688.
- GERTH H.H. et C. WRIGHT MILLS (dir.) [1948]: *From Max Weber: Essays in Sociology*, Routledge (éd. et préface par B.S. Turner, Routledge Sociology Classics, Routledge, 1991).
- GIBBONS R. [2003]: "Team Theory, Garbage Cans and Real Organizations: Some History and Prospects of Economic Research on Decision-Making in Organizations", *Industrial and Corporate Change*, 12, 4, 753-787.
- GIBBONS R. et K.J. MURPHY [1992]: "Optimal Incentive Contracts in the Presence of Career Concerns: Theory and Evidence", *Journal of Political Economy*, 100, 3, 468-505.
- GLASSMAN R.M., SWATOS Jr. W.H. et P.L. ROSEN (dir.) [1987]: *Bureaucracy Against Democracy and Socialism*, Coll. Contributions in Sociology, 65, Greenwood Press.
- GOODIN R.E. (dir.) [1998]: *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press.
- GOODSELL C.T. [1994]: *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham House.
- GRANDGUILLAUME N. [1996]: *Théorie générale de la bureaucratie*, Economica.
- GREFFE X. [1981]: *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Economica.
- GREFFE X. [1997]: *Economie des politiques publiques*, 2^{de} éd., Paris, Dalloz.
- GREFFE X. [1999]: *Gestion publique*, Paris, Dalloz.
- GREFFE X. [2001]: *Cours de Gestion publique*, DEA AEDP, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, Année universitaire 2001-2002.
- GREFFE X. [2003]: « Le nouveau design institutionnel public », *Conférence « Public sector : New national and international frontiers »*, Centre Saint-Gobain pour les Etudes Economiques, Paris, 2-3 octobre (publié in TOUFFUT J.-P. (dir.) [2006]: *L'Avancée des biens publics : Politique de l'intérêt général et mondialisation*, Coll. Présentée par R.M. Solow, Paris, Bibliothèque Albin Michel Economie).
- GREFFE X. [2005]: *La décentralisation*, Coll. Repères, La Découverte.

- GREFFE X., LALLEMENT J. et DE VROEY M. (dir.) [2002] : *Dictionnaire des grandes œuvres économiques*, Paris, Dalloz.
- GREFFE X., MAIRESSE J. et J.-L. REIFFERS [1990] : *Encyclopédie économique*, Paris, Economica.
- GROSSMAN S.J. et O.D. HART [1983]: “An Analysis of the Principal-Agent Problem”, *Econometrica*, 51, 1, 7-45.
- GROVES T. [1973]: “Incentives in Teams”, *Econometrica*, 41, 4, 617-631.
- GRUBER J.E. [1987]: *Controlling Bureaucracies*, University of California Press.
- HAFSI T. et L. BERNIER [2005] : « Innovation et entrepreneurship dans la réforme du secteur public au Canada », *Politiques et management public*, 23, 1, 1-23.
- HASNAS J. [2003]: “Reflections on the Minimal State”, *Politics, Philosophy, and Economics*, 2, 1, 115-128.
- HAYEK F. (von) [1985/1946] : *La route de la servitude*, Paris, Quadrige, PUF.
- HECKSCHER C. et A. DONNELLON (dir.) [1994]: *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, Sage.
- HEFEKER C. et K. MICHAELOWA [2005]: “Can Process Conditionality Enhance Aid Effectiveness? The Role of Bureaucratic Interest and Public Pressure”, *Public Choice*, 122, 1-2, 159-175.
- HEITGER B. [2002]: “The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries”, *Economia Internazionale / International Economics*, 55, 3, 323-350.
- HENCKE D. [2005]: “Firms Tag Workers to Improve Efficiency”, *The Guardian Weekly*, p. 9, 10-16 juin.
- HEPER M. (dir.) [1987]: *The State and Public Bureaucracies: A Comparative Perspective*, Coll. Contributions in Political Science, 193, Greenwood Press.
- HERBST P.G. [1976]: *Alternatives to Hierarchies*, Martinus Nijhoff Social Sciences Division.
- HILL L.B. (dir.) [1992]: *The State of Public Bureaucracy*, Coll. Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy, M.E. Sharpe, Inc.
- HILL M. (dir.) [1993]: *The Policy Process: A Reader*, Harvester Wheatsheaf.
- HILLMAN A.L. et E. KATZ [1987]: “Hierarchical Structure and the Social Costs of Bribes and Transfers”, *Journal of Public Economics*, 34, 129-142.
- HOLCOMBE R.G. et E.O. PRICE III [1978]: “Optimality and the Institutional Structure of Bureaucracy”, *Public Choice*, 33, 1, 55-59.
- HOLDEN, Jr. M. [1966]: “« Imperialism » in Bureaucracy”, *American Political Science Review*, 60, 4, 943-951.
- HOLMSTRÖM B. [1982]: “Moral Hazard in Teams”, *Bell Journal of Economics*, 13, 2, 324-340.

- HOLZER M. et K. YANG [2004] : « Mesure et amélioration du rendement : aperçu des techniques actuelles », *Revue internationale des sciences administratives*, 70, 1, 15-32.
- HOOGHE L. et G. MARKS [2003]: “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review*, 97, 2, 233-243.
- HUBER J.D. et N. Mc CARTY [2004]: “Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform”, *American Political Science Review*, 98, 3, 481-494.
- HUGOUNENQ R. et B. VENTELOU [2002]: « Les services publics français à l’heure de l’intégration européenne », *Revue de l’OFCE*, 80, 7-61.
- HURWICZ L. [1973]: “The Design of Mechanisms for Resource Allocation”, *American Economic Review*, LXIII, 2, 1-30.
- ICKES B.W. et L. SAMUELSON [1987]: “Job Transfers and Incentives in Complex Organizations: Thwarting the Ratchet Effect”, *Rand Journal of Economics*, 18, 2, 275-286.
- IDABC (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens) [2006a]: *European eGovernment News Roundup*, 124, 10 janvier.
- IDABC (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to Public Administrations, Businesses and Citizens) [2006b]: *European eGovernment News Roundup*, 128, 7 février.
- IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique) [2002] : *Perspective Gestions Publiques*, 4, Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie, Paris.
- IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique) [2003a] : *Perspective Gestions Publiques*, 5, Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie, Paris.
- IGPDE (Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique) [2003b] : *Perspective Gestions Publiques*, 6, Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie, Paris.
- INITIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE EUROPE [2005]: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, IRI Europe, Amsterdam.
- ISRAEL A. [1987]: *Institutional Development: Incentives to Performance*, Johns Hopkins University Press.
- JAARSMA B., SCHRAM A. et F. VAN WINDEN [1986]: “On the Voting Participation of Public Bureaucrats”, *Public Choice*, 48, 2, 183-187.
- JACOB Y. [1995] : *Rénover l’État par la participation*, Paris, Jean Picollec.
- JOHNSON B. [2005]: “Women Closing the Internet Gender Gap”, *The Guardian International Edition*, 13, 30 décembre.
- JOHNSON R.N. et G.D. LIBECAP [1989]: “Agency Growth, Salaries and the Protected Bureaucrat”, *Economic Inquiry*, 27, 3, 431-451.

- JOIN-LAMBERT M.-T. [2003] : « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », entretien réalisé par C. Tuchsirer, *L'Economie politique*, 19, 25-32.
- JONES B.D., SULKIN T. et H.A. LARSEN [2003]: "Policy Punctuations in American Political Institutions", *American Political Science Review*, 97, 1, 151-169.
- JOUVENEL B. (de) [1977] : *De la politique pure*, Coll. Liberté de l'esprit, Calmann-Lévy.
- JUBERT F., MONTFORT E. et R. STAKOWSKI [2005] : *La e-administration : levier de la réforme de l'Etat*, Paris, Dunod.
- KANDEL E. et E.P. LAZEAR [1992]: "Peer Pressure and Partnerships", *Journal of Political Economy*, 100, 4, 801-817.
- KAUFMANN F.-X. (dir.) [1991]: *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, de Gruyter Studies in Organization, 31, de Gruyter.
- KERAUDREN P. [1993] : « Le nouveau management public en Grande-Bretagne depuis 1979 ; un échec relatif », *Revue française de sciences politiques*, 43, 4 ; 655-672.
- KICKERT W.J.M. et T.B. JORGENSEN [1995] : "Conclusion et discussion : gestion, objectifs, politique et valeurs publiques", *Revue internationale des sciences administratives*, 4, 61, 671-683.
- KIRCHGAESSNER G. [2005]: The Weak Rationality Principle in Economics, Working Paper, CESIFO, 1410.
- KLAES M. et E.-M. SENT [2005]: "A Conceptual History of the Emergence of Bounded Rationality", *History of Political Economy*, 37, 1, 27-59.
- KNACK S. [2002]: "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States", *American Journal of Political Science*, 46, 4, 772-785.
- KOFMAN F. et J. LAWARREE [1993]: "Collusion in Hierarchical Agency", *Econometrica*, 61, 3, 629-656.
- KOFMAN F. et J. LAWARREE [1996]: "A Prisoner's Dilemma Model of Collusion Deterrence", *Journal of Public Economics*, 59, 117-136.
- KYDLAND F.E. et E.C. PRESCOTT [1977]: "Rules Rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85, 3, 473-491.
- LABAND D.N. [1983]: "Federal Budget Cuts: Bureaucrats Trim the Meat, Not the Fat", *Public Choice*, 41, 2, 311-314.
- LABOURDETTE A. [1998] : *Les administrations publiques : environnement, fonctionnement interne et modes de gestion*, L'Harmattan.
- LAFAY J.-D. [2001] : *Cours d'Analyse économique de la Politique*, DEA AEDP, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, Année universitaire 2001-2002.

- LAFAY J.-D. [2002] : « Stigler George J. (1975) : *The Citizen and the State : Essays in Economic Regulation* », in *Dictionnaire des grandes œuvres économiques*, sous la direction de X. Greffe, Jérôme Lallement et Michel de Vroey, éditions Dalloz.
- LAFFONT J.J. [1988]: “Hidden Gaming in Hierarchies: Facts and Models”, *Economic Record*, 64, 187, 295-306.
- LAFFONT J.J. (dir.) [2000] : *Etat et gestion publique : actes du colloque CAE du 16/12/1999*, Paris, La Documentation française.
- LAFFONT J.-J. et J. TIROLE [1993]: *A Theory of Incentives in Regulation and Procurement*, MIT Press.
- LAGUEUX M. [2004]: “The Forgotten Role of the Rationality Principle in Economics”, *Journal of Economic Methodology*, 11, 1, 31-51.
- LAMBROPOULOU E. [2004] : « La sécurité des citoyens, la confiance des entreprises et la police grecque », *Revue internationale des sciences administratives*, 70, 1, 95-118.
- LaPALOMBARA J. (dir.) [1963]: *Bureaucracy and Political Development*, Coll. Studies in Political Development, 2, Princeton University Press.
- LARRE F. et J.-M. PLASSARD [2005] : Quelle place pour les incitations dans la gestion du personnel enseignant ?, Working Paper, Note 407(05-02), LIRHE.
- LAZEAR E.P. et S. ROSEN [1981]: “Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts”, *Journal of Political Economy*, 89, 5, 841-864.
- LEDERMAN D., LOAYZA N.V. et R.R. SOARES [2005]: “Accountability and Corruption: Political Institutions Matter”, *Economics and Politics*, 17, 1, 1-35.
- LEFEBVRE F. [2002] : « L'équilibre du territoire », *Politiques et management public*, 20, 2, 187-194.
- LEFORT C. [1979] : *Eléments d'une critique de la bureaucratie*, Coll. Tel, Gallimard.
- LEGENDRE P. [1976] : *Jouir du pouvoir : traité de la bureaucratie patriote*, Coll. Critique, Editions de Minuit.
- LEIBENSTEIN H. [1966]: “Allocative Efficiency Vs ‘X-Efficiency’”, *American Economic Review*, LVI, 3, 392-415.
- LEIBENSTEIN H. [1968]: “Entrepreneurship and Development”, *American Economic Review*, 58, 2, 72-83.
- LEIBENSTEIN H. [1969]: “Organizational or Frictional Equilibria, X-Efficiency, and the Rate of Innovation”, *Quarterly Journal of Economics*, 83, 4, 600-623.
- LEIBENSTEIN H. [1973]: “Competition and X-Efficiency: Reply”, *Journal of Political Economy*, 81, 3, 765-777.

- LEIBENSTEIN H. [1978a]: "On the Basic Proposition of X-Efficiency Theory", *American Economic Review*, 68, 2, 328-332.
- LEIBENSTEIN H. [1978b]: "X-Inefficiency Xists – Reply to an Xorcist", *American Economic Review*, 68, 1, 203-211.
- LEROY M. [2003] : *Les pays scandinaves de l'union européenne ; le paradigme scandinave au prisme des présidences suédoise et danoise*, Paris, L'Harmattan.
- LITCHFIELD R.B. [1986]: *Emergence of a Bureaucracy: The Florentine Patricians 1530-1790*, Princeton University Press.
- LOUART P. [1997] : « Structures organisationnelles : vers un continuum public-privé », *Revue française de gestion*, 115, 14-25.
- LOVEMAN M. [2005]: "The Modern State and the Primitive Accumulation of Symbolic Power", *American Journal of Sociology*, 110, 6, 1651-1683.
- LUCIFORA C. et D. MEURS [2004]: *The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy*, Working Paper,ERMES, Université Paris II.
- LUPIA A. et M.D. Mc CUBBINS [1994]: "Designing Bureaucratic Accountability", *Journal of Law and Contemporary Problems*, 57, 1, 91-126.
- McGREGOR, Jr. E.B. [1974]: "Politics and the Career Mobility of Bureaucrats", *American Political Science Review*, 68, 1, 18-26.
- Mc GUIRE M.C. et H.A. GARN [1969]: "Problems in the Cooperative Allocation of Public Expenditures", *Quarterly Journal of Economics*, 83, 1, 44-59.
- Mc GUIRE T., COINER M. et L. SPANCAKE [1979]: "Budget-Maximizing Agencies and Efficiency in Government", *Public Choice*, 34, 3-4, 333-357.
- MACKAY R.J. et C.L. WEAVER [1979]: "On the Mutuality of Interests Between Bureaus and High Demand Review Committees: A Perverse Result", *Public Choice*, 34, 3-4, 481-491.
- MACKAY R.J. et C.L. WEAVER [1981]: "Agenda Control by Budget Maximizers in a Multi-Bureau Setting", *Public Choice*, 37, 3, 447-472.
- Mc KEE M. et R. WINTROBE [1993]: "The Decline of Organizations and the Rise of Administrators; Parkinson's Law in Theory and Practice", *Journal of Public Economics*, 51, 309-327.
- Mc NULTY P.J. [1967]: "Allocative Efficiency vs. « X-Efficiency »: Comment", *American Economic Review*, 57, 5, 1249-1252.
- MALLET L. [2005] : *Décentralisation à la française : l'exemple de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ?*, Working Paper, Note 409(05-04), LIRHE.

- MARSCHAK J. et R. RADNER [1972]: *The Economic Theory of Teams*, New Haven, Yale University Press.
- MARTIMORT D. [1996]: "The Multiprincipal Nature of Government", *European Economic Review*, 40, 3-5, 673-685.
- MARTIMORT D. [1997]: "A Theory of Bureaucratization Based on Reciprocity and Collusive Behavior", *Scandinavian Journal of Economics*, 99, 4, 555-579.
- MEIER K.J. et G.A. KRAUSE [2001]: "The Scientific Study of Bureaucracy: An Overview", Working Paper.
- MELTZER A.H. et S.F. RICHARD [1981]: "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy*, 89, 914-927.
- MENARD C. [2001]: *Cours d'Economie des institutions*, DEA AEDP, Université de Paris 1 Panthéon Sorbonne, Année universitaire 2001-2002.
- MENARD C. [2004]: *L'économie des organisations*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.
- MEON P.-G. et K. SEKKAT [2005]: "Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?", *Public Choice*, 122, 1-2, 69-97.
- MERTON R.K., GRAY A.P., HOCKEY B. et H.C. SELVIN (dir.) [1952]: *Reader in Bureaucracy*, Free Press.
- MESSERLIN P.A. [1981]: "The Political Economy of Protectionism: The Bureaucratic Case", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117, 3, 469-496.
- MEYER S. [1985]: *Les euromissiles soviétiques*, 2 tomes, Coll. Polémos, Bosquet.
- MILGROM P. et J. ROBERTS [1997]: *Economie, organisation et management*, PUG et De Boeck & Larcier.
- MILLER G.J. et T.M. MOE [1983]: "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *American Political Science Review*, 77, 2, 297-322.
- MISES L. (von) [2003/1944]: *La bureaucratie*, Paris, Institut Charles Coquelin.
- MODEEN T. [1987]: "L'administration publique finlandaise", *Annuaire européen d'administration publique*, volume 10, pp. 169-174.
- MODEEN T. [2004]: *Droit du Nord ; notes sur le droit public finlandais et scandinave : origine, développement, état actuel*, Paris, Société de Législation Comparée.
- MOESEN W. et P. VAN CAUWENBERGE [2000]: "The Status of the Budget Constraint, Federalism and the Relative Size of Government: A Bureaucracy Approach", *Public Choice*, 104, 207-224.
- MOL N.P. et J.A.M. de KRUIJF [2004]: « La gestion du rendement dans le gouvernement central néerlandais », *Revue internationale des sciences administratives*, 70, 1, 33-52.

- MOUZELIS N.P. [1967]: *Organisation and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, London, Routledge and Kegan Paul.
- MUELLER D.C. [1976]: "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature*, 14, 2, 395-433.
- MUELLER D.C. et P. MURRELL [1986]: "Interest Groups and the Size of Government", *Public Choice*, 48, 2, 125-145.
- MURAMATSU M. et E.S. KRAUSS [1984]: "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan", *American Political Science Review*, 78, 1, 126-146.
- MUSGRAVE R.A. [1985]: "Excess Bias and the Nature of Budget Growth", *Journal of Public Economics*, 28, 3, 287-308.
- MYERSON R. [1979]: "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem", *Econometrica*, 47, 1, 61-73.
- NAVILLE P. [1967 et sq.] : *Le Nouveau Léviathan*, 8 tomes, Coll. Sociologie du travail, Paris, Anthropos.
- NISKANEN W.A. [1968]: "Nonmarket Decision Making; the Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*, 58, 2, 293-305.
- NISKANEN W.A. [1971]: *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- OATES W.E. [1985]: "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 75, 4, 748-757.
- OCAMPO J.A. [2001] : "Retomar la agenda del desarrollo", 6^{ème} Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration", Buenos Aires, Argentine, 5-9 novembre.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2002] : *Résumé de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans le secteur public : mise à jour 2002*, PUMA/HRM(2002)7, Paris.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2003]: *The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey of Knowledge Management Practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government*, GOV/PUMA(2003)1.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2004a] : *Fiches de données par pays*, GOV/PGC(2004)13, Comité de la gouvernance publique, Paris.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2004b] : *La rémunération des agents publics liée aux performances : principales tendances dans les pays membres de l'OCDE*, GOV/PGC/HRM(2004)1, Comité de la gouvernance publique, Paris.

- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2004c]: *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL, Paris.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2005a]: *E-Government for Better Government*, GOV/PGC/EGOV(2005)1, Paris.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2005b]: *E-Government Peer Review of Norway*, GOV/PGC/EGOV(2005)3, E-Government Network, Paris.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2005c]: *Modernising Government*, GOV/PGC/RD(2005)2, Paris.
- OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique) [2005d]: *Peer Review of E-Government in Denmark*, GOV/PGC/EGOV(2005)4, E-Government Network, Paris.
- ONU (Organisation des Nations Unies) [2004]: *Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity*, UNPAN/2004/11, Division for Public Administration and Development Management, New York.
- OPPENHEIMER W. [2005]: “La policia britanica controlara millones de coches cada dia con camaras de seguridad”, *El Pais*, p. 3, 23 décembre.
- ORMOND D. et E. LÖFFLER [1998]: “New Public Management: What to Take and What to Leave”, *3ème Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème “State Reform and Public Administration”*, Madrid, Espagne, 14-17 octobre.
- OSBORNE D. et T. GAEBLER [1992]: *Reinventing Government*, Addison-Wesley.
- OSZLAK O. [2003]: “El mito del estado minimo: una decada de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Economico*, 42, 168, 519-543.
- PAGE E.C. [1985]: *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, University of Tennessee Press.
- PALUMBO D.J. et D.J. CALISTA (dir.) [1990]: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, Coll. Contributions in Political Science, 252, Greenwood Press.
- PARKINSON C.N. [1983]: *Les lois de Parkinson*, R. Laffont.
- PEAN M.-J. [2003]: « La réforme de l'administration britannique », *Futuribles*, 287, 41-45.
- PENAUD P. [2004]: « Les cabinets ministériels sont-ils solubles dans le management public ? », *Politiques et management public*, 21, 4, 113-128.
- PERCEBOIS L. [2002]: *Incitations, biais bureaucratiques et réforme de la gestion publique*, Mémoire pour le DEA AEDP, sous la direction de M. le Pr. X. Greffe, Université Paris I Panthéon Sorbonne.

PERCEBOIS L. [2004a] : « Economie des administrations publiques : une analyse des interactions institutionnelles à partir de l'apport d'A. Downs », 53^{ème} *Congrès de l'Association Française de Sciences Economiques (AFSE)*, Paris, 16-17 septembre.

PERCEBOIS L. [2004b] : « La réforme du développement institutionnel public dans les PED : Apports critiques et héritage de François Perroux », *Conférence sur « François Perroux et la gouvernance des nations »*, Université Montesquieu – Bordeaux IV, Bordeaux, 23 janvier.

PERCEBOIS L. [2004c]: *Reforming Public Administration: Should We Admit that The Efficiency Criterion Supersedes that of Legitimacy?*, Working Paper, MATISSE, Université Paris-I Panthéon-Sorbonne.

PERCEBOIS L. [2005a]: “Ethics and Individual Performance Pay in Public Administration: The ‘Crowding-Out’ Effect and Other Considerations”, *Conférence du European Group of Public Administration (EGPA) sur le thème “Reforming the Public Sector: What about the Citizens?”*, Berne, Suisse, 31 août-3 septembre.

PERCEBOIS L. [2005b]: “Ethics and Performance: Emphasizing their Complementarity Within Public Administration”, *Conférence sur le thème “Multilevel Governance and Administrative Reform in the XXI Century”*, European Public Law Center (EPLC), Athènes, Grèce, 25-27 novembre.

PERCEBOIS L. [2005c] : « Expertise et supervision optimales dans l'administration publique : un modèle à l'heure des réformes », 54^{ème} *Congrès de l'Association Française de Sciences Economiques (AFSE)*, Paris, 15-16 septembre.

PERCEBOIS L. [2006a] : “Incentives for Performance in Public Management: Theoretical Mechanisms and Empirical Evidence in OECD Countries”, *Conférence “The 10th International Research Symposium on Public Management” (IRSPM X)*, Caledonian University, Glasgow, Ecosse, 10-12 avril.

PERCEBOIS L. [2006b] : « La compétence mesurée à l'aune de la performance : le nouveau credo de l'administration publique », *Conférence sur « Les usages sociaux de la notion de ‘compétence’ : Quels savoirs ? Quels individus ? »*, Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), Paris, 9 mars.

PERCEBOIS L. [2006c] : « La promotion de la performance de l'administration publique dans un contexte d'Etat interventionniste : le paradoxe scandinave », *Conférence du MATISSE sur le thème « Etat et régulation sociale »*, Paris, 11-13 septembre.

PERCEBOIS L. [2006d]: « La remise en question du concours dans la fonction publique : justifications théoriques et analyse empirique dans l'OCDE », *Conférence sur le thème*

« *Quelle(s) GRH pour la (les) fonction(s) publique(s) ?* », Université Lille II, Lille, 15-16 juin.

PERCEBOIS L. [2006e] : « L'utilisateur face à l'essor de l'e-administration : le programme français ADELE dans une perspective internationale », *Xvème Colloque international de la Revue « Politiques et management public » sur « L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté »*, Institut d'Etudes Politiques, Lille, 16-17 mars.

PERCEBOIS L. [2006f] : « Le positionnement stratégique et politique des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans l'administration (e-administration, Direction Générale de la Modernisation de l'Etat) », *Séminaire sur les TIC*, Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale (EN3S), Saint-Etienne, 5 avril.

PERROUX F. [1981] : *Pour une philosophie du nouveau développement*, Aubier, Presses de l'UNESCO.

PETER L.J. et R. HULL [1970]: *The Peter Principle*, William Morrow and Company.

PETERS T.J. et R.H. WATERMAN Jr. [1988]: *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Reissue edition, Warner books.

PEUCKERT H. [2004]: "Max Weber: Precursor of Economic Sociology and Heterodox Economics?", *American Journal of Economics and Sociology*, 63, 5, 987-1020.

PICARD P. [1994] : *Eléments de microéconomie ; Volume 1 : Théorie et applications*, Paris, Domat Economie, Montchrestien, 4^{ème} édition.

PIERRE J. (dir.) [1995]: *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar.

POLI R. [2003] : « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *Revue française de finances publiques*, 82, 107-113.

PONDAVEN C. [1995] : *Economie des administrations publiques*, Paris, Cujas.

PRIMEAUX W.J. [1977]: "An Assessment of X-Efficiency Gained Through Competition", *Review of Economics and Statistics*, 59, 1, 105-108.

PRIME MINISTER'S OFFICE OF PUBLIC SERVICES REFORM (The) [2002]: *Reforming our Public Services: Principles into Practice*, London.

PRZEWORSKI A. [1997]: "Democracy and Representation", 2^{ème} *Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration"*, Isla Margarita, Venezuela, 14-18 octobre.

PUPION G. et P.-C. PUPION [1998] : *Tests non paramétriques avec applications à l'économie et à la gestion*, Paris, Economica.

- RAMAUX C. [2006] : *Emploi : éloge de la stabilité ; l'Etat social contre la flexicurité*, Paris, Mille et une nuits.
- REDMOND W.H. [2004]: "On Institutional Rationality", *Journal of Economic Issues*, 38, 1, 173-188.
- RICHARDSON R. [2000]: "Political Accountability and Public Sector Performance Management: Exploring the Linkages and Lessons", *5ème Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration"*, Santo Domingo, Dominican Rep., 24-27 octobre.
- ROCHAIX L. [2002] : « Harvey Leibenstein : *Beyond Economic Man* (1976) », in *Dictionnaire des grandes œuvres économiques*, sous la direction de X. Greffe, Jérôme Lallement et Michel de Vroey, Paris, Dalloz, 271-280.
- RODRIGUEZ-ARANA MUNOZ J. [1998]: "Las nuevas fronteras de la descentralización", *3ème Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration"*, Madrid, Espagne, 14-17 octobre.
- RODRIK D. [1997]: "The 'Paradoxes' of the Successful State", *European Economic Review*, 41, 3-5, 411-442.
- ROMER T. et H. ROSENTHAL [1982]: "Median Voters or Budget Maximizers: Evidence From School Expenditure Referenda", *Economic Inquiry*, 20, 556-578.
- ROSEN S. [1982]: "Authority, Control, and the Distribution of Earnings", *Bell Journal of Economics*, 13, 2, 311-323.
- ROSS S.A. [1973]: "The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem", *American Economic Review*.
- ROSS S.A. [1979]: "Equilibrium and Agency. Inadmissible Agents in the Public Agency Problem", *American Economic Review*, 69, 2, 308-312.
- ROUBAN L. [1990] : « La modernisation de l'Etat et la fin de la spécificité française », *Revue française de sciences politiques*, 40, 4, 521-545.
- ROURKE F.E. (dir.) [1986]: *Bureaucratic Power in National Policy Making*, Boston, Little, Brown and Company.
- RUFFAT J. [2002] : « Le 'Big Bang' a commencé », *Politiques et management public*, 17, 1, 157-177.
- RUHIL A.V.S. [2003]: "Urban Armageddon or Politics as Usual? The Case of Municipal Civil Service Reform", *American Journal of Political Science*, 47, 1, 159-170.

- SALAMON L.M. (dir.) [2002]: (with the special assistance of O.V. Elliott) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- SALANIE B. [1994] : *Théorie des contrats*, Paris, Economica.
- SALON S. et J.-C. SAVIGNAC [2002] : *Administrations et fonctions publiques en France*, Paris, Dalloz.
- SAMUELSON P.A. [1954]: “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, 36, 4, 387-389.
- SANCHEZ R., HEENE A. et H. THOMAS (dir.) [1996]: *Dynamics of Competence-Based Competition: Theory and Practice in the New Strategic Management*, Oxford, Pergamon.
- SANTAGATA W. [2002] : “The Calculus of Consent : Review Article” in *Dictionnaire des grandes œuvres économiques*, sous la direction de X. Greffe, Jérôme Lallement et Michel de Vroey, Paris, Dalloz.
- SAVAGE M. et A. WITZ (dir.) [1992]: *Gender and Bureaucracy*, Blackwell/The Sociological Review.
- SCHNEIDER M., SCHOLZ J., LUBELL M., MINDRUTA D. et M. EDWARDSSEN [2003]: “Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program”, *American Journal of Political Science*, 47, 1, 143-158.
- SCHUMPETER J.A. [1990/1947]: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen and Unwin Ltd. (éd. Française : *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Bibliothèque historique Payot, 1990).
- SCHWARTZMAN D. [1973] : “Competition and Efficiency : Comment”, *Journal of Political Economy*, 81, 3, 756-764.
- SCULLY G.W. [2001]: “Government Expenditure and Quality of Life”, *Public Choice*, 108, 1-2, 123-145.
- SHAPIRO P. et J. SONSTELIE [1982]: “Representative Voter or Bureaucratic Manipulation: An Examination of Public Finances in California Before and After Proposition 13”, *Public Choice*, 39, 113-142.
- SHELTON J.P. [1967]: “Allocative Efficiency vs. ‘X-Efficiency’ : Comment”, *American Economic Review*, 57, 5, 1252-1258.
- SHLEIFER A. et R.W. VISHNY [1993] : “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- SIISIÄINEN M. [1994] : “Mouvements sociaux, associations volontaires et le développement de l’Etat-providence en Finlande”, *Revue internationale des sciences administratives*, 2, 60, 295-320.

- SIMON H.A. [1955]: "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69, 1, 99-118.
- SIMON H.A. [1978]: "Rationality as Process and as Product of Thought", *American Economic Review*, 68, 2, 1-16.
- SIMON H.A. [1979]: "Rational Decision Making in Business Organizations", *American Economic Review*, 69, 4, 493-513.
- SIMON H.A. [1983]: *Administration et processus de décision*, présentation par X. Greffe, Coll. Gestion, Economica.
- SINCLAIR-DESGAGNE B. [2001]: Incentives in Common Agency, Working Paper, CIRANO.
- SMITH E. [1987]: "L'administration publique norvégienne", *Annuaire européen d'administration publique*, 10, 203-228.
- SMITH E. [2002]: "25 ans de réformes administratives en Norvège : pour quel avenir ? Bilan et perspectives", *Annuaire européen d'administration publique*, 25, 195-215.
- SPENCER B. [1980]: "Outside Information and the Degree of Monopoly Power of a Public Bureau", *Southern Economic Journal*, 47, 1, 228-233.
- STEINBERG R. [1986]: "The Revealed Objective Functions of Nonprofit Firms", *Rand Journal of Economics*, 17, 4, 508-526.
- STIGLER G.J. [1976]: "The Xistence of X-Efficiency", *American Economic Review*, 66, 1, 213-216.
- STIGLITZ J. [2001]: "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector publico: lecciones de la experiencia reciente", *6ème Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration"*, Buenos Aires, Argentine, 5-9 novembre.
- STIGLITZ J. [2003]: "Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium", *Industrial and Corporate Change*, 12, 1, 3-26.
- TEMME M. [1998]: "La Finlande et la nouvelle gestion publique", *Revue internationale des sciences administratives*, 3, 64, 509-526.
- THEE M. [1986]: *Military Technology, Military Strategy and the Arms Race*, Croom Helm, UNU and IPRI.
- THOMPSON E.A. [1973]: "Review of Niskanen's Bureaucracy and Representative Government", *Journal of Economic Literature*, 11, 950-953.
- TIEBOUT C.M. [1956]: "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 5, 416-424.

- TING M.M. [2002]: "A Theory of Jurisdictional Assignments in Bureaucracies", *American Journal of Political Science*, 46, 2, 364-378.
- TING M.M. [2003]: "A Strategic Theory of Bureaucratic Redundancy", *American Journal of Political Science*, 47, 2, 274-292.
- TIROLE J. [1994]: "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers*, 46, 1-29.
- TOCQUEVILLE A. (de) [1981/1835]: *De la démocratie en Amérique* (Vol. 1 et 2, éd. in Coll. GF, Flammarion, 1981).
- TOLLISON R.D. [1982]: "Rent-Seeking: a Survey", *Kyklos*, 35, 4, 575-602.
- TOMA M. et E.F. TOMA [1980]: "Bureaucratic Responses to Tax Limitation Amendments", *Public Choice*, 35, 333-348.
- TOURAINÉ A. [2000]: "El sistema y los actores", 5^{ème} Congrès International du Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (CLAD) sur le thème "State Reform and Public Administration", Saint-Domingue, République dominicaine, 24-27 octobre.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL [2004]: *L'indice de perceptions de la corruption 2004*, Berlin.
- TROSA S. [2004]: « Payer les fonctionnaires au mérite ? », *Sociétal*, 44, 32-36.
- TULLOCK G. [1965]: *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington.
- TULLOCK G. [1971]: "Public Decisions as Public Goods", *Journal of Political Economy*, 79, 4, 913-918.
- TULLOCK G. [1972]: "Review of Niskanen's Bureaucracy and Representative Government", *Public Choice*, 12, 119-124.
- UGHETTO P. [2004]: « La dépense et la valeur : l'esprit économique de l'Etat, enjeu politique. Le cas des musées », Séminaire « Mutation de l'Etat dans la Société Post-Industrielle » (MESPI), Institut d'Etudes Politiques (IEP), Paris, 4 mai.
- VANBERG V.J. [2004]: "The Rationality Postulate in Economics: its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative", *Journal of Economic Methodology*, 11, 1, 1-29.
- VOIGT S. [1999]: *Explaining Constitutional Change: A Positive Economics Approach*, Coll. New Thinking in Political Economy, Edward Elgar.
- VOIGT S. et E.M. SALZBERGER [2002]: "Choosing Not To Choose: When Politicians Choose To Delegate Powers", *Kyklos*, 55, 2, 289-310.
- VOLDEN C. [2002a]: "A Formal Model of the Politics of Delegation in a Separation of Powers System", *American Journal of Political Science*, 46, 1, 111-133.

- VOLDEN C. [2002b]: “Delegating Power to Bureaucracies: Evidence From the States”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 18, 1, 187-220.
- WAGNER R.E. [1976]: “Institutional Constraints and Local Community Formation”, *American Economic Review*, 66, 2, 110-115.
- WALKER A. [1971]: “Karl Marx, the Declining Rate of Profit and British Political Economy”, *Economica*, 38, 362-377.
- WALKER J.L. [1966a]: “A Critique of the Elitist Theory of Democracy”, *American Political Science Review*, 60, 2, 285-295.
- WALKER J.L. [1966b]: “A Reply to « Further Reflections on 'the Elitist Theory of Democracy' »”, *American Political Science Review*, 60, 2, 391-392.
- WEBER M. [1947]: *The Theory of Social and Economic Organization*.
- WILLIAMSON J. (dir.) [1994]: *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics.
- WILLIAMSON O.E. [1973]: “Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations”, *American Economic Review*, 63, 2, 316-325.
- WILLIAMSON O.E. [1976]: “The Economics of Internal Organization: Exit and Voice in Relation to Markets and Hierarchies”, *American Economic Review*, 66, 2, 369-377.
- WILLIAMSON O.E. [2003]: “Examining Economic Organization Through the Lens of Contract”, *Industrial and Corporate Change*, 12, 4, 917-942.
- WINER S.L. et H. SHIBATA (dir.) [2002]: *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics*, Edward Elgar.
- WINTROBE R. et A. BRETON [1986]: “Organizational Structure and Productivity”, *American Economic Review*, 76, 3, 530-538.
- WITT U. [2003]: “Economic Policy Making in Evolutionary Perspective”, *Journal of Evolutionary Economics*, 13, 2, 77-94.
- WRAY R. [2005]: “Britain Becomes Europe’s Biggest User of Broadband”, *The Guardian International Edition*, p. 21, 30 décembre.
- WYCKOFF P.G. [1990a]: “Bureaucracy, Inefficiency, and Time”, *Public Choice*, 67, 2, 169-179.
- WYCKOFF P.G. [1990b]: “The Simple Analytics of Slack-Maximizing Bureaucracy”, *Public Choice*, 67, 1, 35-47.
- ZARIFIAN P. [2004] : *Le modèle de la compétence*, Paris, Liaisons.

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE.....	4
-----------------------------------	----------

PARTIE I : DE WEBER A LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : L'ESSOR DES CRITIQUES DE L'ADMINISTRATION COMME JUSTIFICATIF DES REFORMES ACTUELLES.....	33
--	-----------

1) Evolutions du débat sur l'efficacité de l'administration publique.....	35
--	-----------

1.1. L'apport capital de Weber au thème de l'efficacité administrative.....	35
--	-----------

a. Une introduction rapide à la pensée de Weber.....	36
b. Weber et le principe général de l'efficacité administrative.....	37
c. Weber face aux conséquences politiques ambiguës de l'efficacité bureaucratique.....	45

1.2. De l'importance des lois sociologiques ou la pensée de Downs.....	50
---	-----------

a. L'institution bureaucratique après Weber ; la conception de Downs.....	51
b. Downs et le rôle des lois sociologiques affectant l'administration publique..	53
c. Typologie des comportements administratifs individuels.....	59
d. Analyse des comportements administratifs à l'échelon du service.....	61
<i>Encadré n°1 : Entretien avec M. L. David, Chargé de mission à la Direction de l'Economie Solidaire du Conseil Général de l'Hérault, autour du thème de la mise en place du Revenu Minimum d'Activité (RMA).....</i>	<i>73</i>
e. Le contrôle administratif ou la préfiguration des problèmes d'agence.....	78
f. L'information comme variable de contrôle de l'efficacité administrative.....	80

1.3. Efficacité bureaucratique ou biais de la bureaucratisation ?.....	82
a. Les héritiers de Weber, ou l'efficacité administrative comme idéal.....	82
b. Les menaces latentes du dérèglement bureaucratique.....	86
 2. Premières considérations économiques de l'administration publique ; l'évolution historique des débats sur l'inefficacité.....	 89
 2.1. Des droits de propriété structurellement défectueux.....	 89
a. L'absence de droits de propriété sur l'activité administrative.....	89
b. La concurrence, applicable à l'administration ?.....	93
<i>Encadré n°2 : Un exemple historique : l'échec de la bureaucratie soviétique.....</i>	97
 2.2. L'inefficacité-X, première approche économique des problèmes administratifs.....	 100
a. L'inefficacité-X, liée à un défaut d'incitations structurel.....	100
b. La solution de concurrence pour la résorption de l'inefficacité-X ?.....	103
c. « L'instrumentalisation » de l'argument d'inefficacité-X ?.....	105
 2.3. Spécificité et légitimité de l'administration.....	 107
 2.4. L'accent sur les maux de l'administration publique et sur la bureaucratisation.....	 111
a. Motifs structurels de la performance insuffisante des administrations publiques.....	112
b. Promouvoir une administration performante selon l'approche du Public Choice.....	119

3. Conceptions économiques modernes de la réforme des administrations publiques ; la Nouvelle Gestion Publique (NGP).... 126

3.1. Une nouvelle GRH publique fondée sur les incitations à la performance..... 126

- a. Incitations à la performance et gestion des asymétries d'information..... 129
- b. Incitations à la performance et contrôles sur l'efficacité..... 131
- c. Incitations à la performance ; quelles modalités théoriques ?..... 132

3.2. La LOLF de 2001 ou la nouvelle architecture du budget de l'Etat fondée sur la notion de performance..... 135

- a. Logique et historique de la réforme budgétaire ; les exemples du PPBS et du ZBB..... 135
- b. La logique de la performance autour de la réforme de la LOLF en France... 138
- c. Le nouveau cadre institutionnel issu de la réforme de la LOLF..... 140

PARTIE II : MODELISATIONS ECONOMIQUES DES REFORMES DE LA GESTION PUBLIQUE EN VUE DE L'EFFICACITE : SUPERVISION ET DESIGN INSTITUTIONNEL OPTIMAUX DANS LES SERVICES ADMINISTRATIFS..... 144

1. Organisation optimale du contrôle en vue de la performance ; quelle technologie de supervision optimale dans l'administration publique ?..... 146

1.1. Remarques liminaires..... 146

1.2. Le modèle de base..... 148

1.3. Le cas de l'opportunisme et des biais bureaucratiques.....	150
a. Hypothèses autour du contrôle.....	151
b. Le cas de la pénalité dissuasive optimale.....	152
c. Le cas où l'opportunisme ne peut être réduit par une pénalité.....	158
1.4. Conclusion et portée du modèle.....	160
 2. L'importance de la relation d'interdépendance entre deux administrations avec une mission commune ; un modèle de design institutionnel optimal.....	 162
2.1. Différents modes institutionnels pour l'administration publique.....	163
a. L'opposition standard entre « consolidation » et « spécialisation ».....	164
b. Le modèle, étendu aux situations hybrides, autorisant donc une forme de coordination partielle sur le bien Y (la « mission » au sens de la LOLF).....	182
2.2. Choisir entre les différents agencements institutionnels sur l'output ; une approche de statique comparative.....	196
a. Effet du niveau de x_i (coût de l'output propre du service considéré) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré).....	196
b. Effet du niveau de x_j (coût de l'output propre de l'autre service) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré).....	198
c. Effet du niveau de y_i (coût de l'output commun pour le service considéré) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré).....	199
d. Effet du niveau de y_j (coût de l'output commun pour l'autre service) sur Y_i (part de l'output commun produite par le service considéré).....	200
e. Effet du niveau de y_i (coût de l'output commun pour le service considéré) sur Y (output commun total).....	201

f. Effet du niveau de x_i (coût de l'output propre pour le service considéré) sur Y (output commun total).....	202
--	-----

2.3. Conclusions et portée du modèle pour les réformes de l'administration publique.....	203
---	------------

PARTIE III : REFORMES INSTITUTIONNELLES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : VALIDATIONS EMPIRIQUES DE LA MODELISATION ET ANALYSE COMPAREE DES METHODES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.....	205
---	------------

1. Décentralisation, déconcentration de la GRH et réorganisation institutionnelle ; validations empiriques et commentaires	207
---	------------

1.1. Décentralisation (ou déconcentration de la GRH) et corruption.....	208
--	------------

1.2. Décentralisation et recrutement.....	211
--	------------

1.3. Déconcentration managériale et emploi public ; l'avance des pays scandinaves.....	212
---	------------

1.4. La question de la décentralisation et de la réorganisation administrative ; les résultats empiriques à la lumière du modèle sur l'interaction administrative.....	213
---	------------

a. La théorie à l'épreuve des faits ; les cas du RMI-RMA et du CNFPT, à propos de la décentralisation.....	214
--	-----

b. La théorie à l'épreuve des faits ; la réforme des Centres de responsabilité administrative (CRA) du gouvernement Rocard en 1988-1989.....	218
--	-----

c. La théorie à l'épreuve des faits ; le cas de la consolidation des services de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture, à propos de la réorganisation administrative.....	219
d. La théorie à l'épreuve des faits ; le modèle de design institutionnel est-il adéquat ?.....	224

2. Recrutements, rémunération à la performance et gestion des compétences dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique ; validations empiriques et commentaires..... 226

2.1. Modifier le recrutement dans la fonction publique ; la logique et les faits..... 226

a. Introduction aux débats sous-jacents aux réformes du recrutement.....	226
b. Les pays ayant recours à des recrutements « fermés » sont moins impliqués dans la RLP.....	233
c. Il existe aujourd'hui des recrutements « à la continentale » par opposition à des recrutements « à l'anglo-saxonne ou à la scandinave ».....	234
d. Plus le recrutement est « ouvert » en moyenne, plus l'IDH national a tendance à être élevé.....	235
e. Relation inverse entre recrutement fermé et corruption.....	236

2.2. Tenir compte davantage de la performance ; la logique et les faits..... 237

a. Rémunération à la performance et déconcentration de la GRH.....	237
b. Rémunération à la performance et corruption.....	239
c. La RLP est d'autant plus développée dans l'OCDE que la fonction publique occupe une large place dans la population active.....	241
d. Plus la RLP est développée, plus elle a tendance à prendre la forme dite « des augmentations au mérite », plutôt que la forme de « primes ».....	243
e. Plus la RLP est développée, plus le système d'administration électronique (<i>e-government</i>) a tendance à être développé.....	244

f. La promotion de la RLP et de la performance en général dans un contexte d'Etat interventionniste ; y a-t-il un paradoxe scandinave ?.....	246
g. Discussion théorique en marge des faits stylisés ; effets pervers de la RLP sur l'éthique des agents publics et justification de la déconcentration managériale.....	259
 2.3. Le développement d'un nouveau système de gestion des compétences dans la fonction publique ; la logique et les faits.....	272
a. En quoi la gestion des compétences est-elle importante pour la GRH publique et ses réformes ?.....	272
b. Les pays qui développent le plus le KM sont aussi les moins corrompus.....	276
c. Les développements du KM et de l'administration électronique vont de pair	277
d. Les pays anglo-saxons et scandinaves sont les plus en pointe dans le KM....	278
 3. L'essor de l'administration électronique ; validations empiriques et commentaires.....	279
3.1. L'utilisateur face à l'essor de l'e-administration ; le programme français ADELE dans une perspective internationale.....	279
a. Le programme ADELE comme cadre de l'e-administration en France.....	281
b. Analyse comparée de l'e-administration dans l'OCDE ; où se situe la France ?.....	288
3.2. Evolutions de long terme de l'usage des TIC dans l'administration en France.....	298
 CONCLUSION GENERALE.....	309

Annexe A : Preuve des conditions d'optimisation du modèle de supervision (Partie II).....	313
Annexe B : Preuves des résultats du modèle d'interaction administrative (Partie II).....	314
Annexe C : Description des variables utilisées pour l'étude empirique (Partie III).....	333
Annexe D : Index des sigles utilisés.....	338
Bibliographie.....	340
Table des matières.....	363